

DUE DATE SLIP**GOVT. COLLEGE, LIBRARY**

KOTA (Raj.)

Students can retain library books only for two weeks at the most

BORROWER'S No.	DUE DATE	SIGNATURE

भारत में स्थानीय प्रशासन

डॉ. अशोक शर्मा

आर बी एस ए पब्लिशर्स
सवाई मानसिंह हाइवे, जयपुर

प्रकाशक :

सुरेन्द्र परनामी

आर बी एस ए पब्लिशर्स

चौड़ा रास्ता, जयपुर

© अशोक शर्मा

ISBN 81-85176-80-9

मुद्रक :

अनुज प्रिन्टर्स

26, राम गली 8, राजापाक

जयपुर - 302 004

आमुख

भारत में स्थानीय स्वशासन संस्थाओं की परम्परा अत्यन्त प्राचीन है। राजनीतिक और प्रशासनिक चिन्तन के प्राचीन भारतीय ग्रन्थों-मनुस्मृति, कौटिल्य के अर्थशास्त्र आदि में स्थानीय स्वशासन के व्यवस्थित व सस्थागत स्वरूप का विवेचन उपलब्ध है। स्वतन्त्रता के पश्चात् भारत में, स्थानीय प्रशासन की ग्रामीण और नगरीय इकाइयों को जो विधिक संस्तर प्रदान किया गया, वह स्थानीय स्वशासन की भारतीय विरासत का ही उदाहरण माना जा सकता है।

आधुनिक लोकतान्त्रिक राज्यों में स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं का महत्व स्वयं सिद्ध है। इन संस्थाओं के माध्यम से, जहाँ एक ओर शासकीय शक्ति के विकेंद्रित उपयोग की लोकतांत्रिक भावना की पूर्ति होती है वहीं इनके माध्यम से जनता को शासन की गतिविधियों में सक्रिय भागीदारी का व्यावहारिक अवसर प्राप्त होता है। यदि इन संस्थाओं के दोषयुक्त कार्यकरण को मुनि-श्रित किया जा सके तो इन्हें प्रशासनिक दक्षता, राजनीतिक प्रशिक्षण और व्यापक जन-सहभागिता के महत्वपूर्ण उद्देश्यों की प्राप्ति का समर्थ माध्यम बनाया जा सकता है।

भारत का संविधान स्थानीय स्वशासन की नगरीय इकाइयों के विषय में मौन है, किन्तु स्वशासन की ग्रामीण इकाइयों की स्थापना को राज्य की नीति में निर्देशक तत्वों के अन्तर्गत राज्य के मूलभूत दायित्वों में सम्मिलित किया गया है।

प्रस्तुत पुस्तक में स्थानीय स्वशासन की नगरीय और ग्रामीण इकाइयों के विभिन्न सैद्धान्तिक, संरचनात्मक व प्रक्रियात्मक पक्षों का विवेचन करने का प्रयत्न किया गया है। पुस्तक के विभिन्न अध्यायों में, नगरीय प्रशासन की

इकाइयों के विभिन्न स्वरूपों-नगर निगम, नगर परिषद्, नगरपालिका, कस्बा क्षेत्र समिति, छावनी मण्डल और विशिष्ट उद्देश्यीय अभिकरणों के सत्यागत, कार्मिक, वित्तीय, राजकीय नियन्त्रण व प्रक्रियात्मक पक्षों का बोधगम्य शैली में विवेचन किया गया है।

भारत में लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण के दर्शन, सिद्धान्त और व्यवहार का पुस्तक के एक स्वतन्त्र अध्याय में विवेचन किया गया है। इसी क्रम में पृथक्-पृथक् अध्यायों में स्थानीय स्वशासन की ग्रामीण इकाइयों-जिला परिषद्, पंचायत समिति, ग्राम पंचायत आदि के विभिन्न संरचनात्मक और व्यावहारिक पक्षों और उनसे जुड़ी प्रशासनिक, व्यावहारिक व वित्तीय समस्याओं का विश्लेषण किया गया है। एक स्वतन्त्र अध्याय में, महाराष्ट्र और गुजरात आदि राज्यों में प्रवर्तित पंचायतीराज व्यवस्था से राजस्थान की पंचायतीराज व्यवस्था का तुलनात्मक आंकलन करने का प्रयास किया गया है।

विगत वर्षों में राजस्थान विश्वविद्यालय के लोक प्रशासन विभाग की स्नातक व स्नातकोत्तर कक्षाओं में स्थानीय स्वशासन के अध्यापक के रूप में मैंने इस विषय पर ऐसी पाठ्य पुस्तक का अभाव अनुभव किया है, जिसमें स्वशासन की नगरीय व ग्रामीण समस्याओं के सत्यागत पक्षों, कार्यकरण से सम्बन्धित विस्तृत सन्दर्भों तथा विशिष्ट समस्या क्षेत्रों का एक साथ विवेचन उपलब्ध हो। प्रस्तुत पुस्तक, इस अभाव की पूर्ति का दिशा में एक विनम्र प्रयास है। मैं, अपने प्रयास की पूर्ति में किस सीमा तक सफल रहा हूँ, यह प्रबुद्ध शिक्षकों, जिज्ञासु छात्रों व अन्य सुधी पाठकों के मूल्यांकन का विषय है। पुस्तक में सुधार, संशोधन और परिमार्जन हेतु शिक्षकों, छात्रों व अन्य सुधी पाठकों के सुझावों का मैं सदैव स्वागत और अपेक्षाएं करूंगा।

इस पुस्तक के लेखन की प्रक्रिया में जिन विद्वान लेखकों-चिंतकों की रचनाओं और विचारों में मैं लाभान्वित हुआ हूँ, उन सबके प्रति मैं विनम्र आभार व्यक्त करता हूँ। पुस्तक की पाण्डुलिपि तैयार करने की विगत दो वर्षों की अवधि में मुझे प्रमुख तौर पर मेरे वरिष्ठ सहयोगी डा० रविन्द्र शर्मा, एसो-सिएट प्रोफेसर, लोक प्रशासन विभाग और मेरे मित्र राजनीति विज्ञान विभाग के एसोसिएट प्रोफेसर डा० मधुकर श्याम चतुर्वेदी का जो सहयोग और समर्थन प्राप्त हुआ वह मेरे लिए स्थायी सम्बल रहा है। मेरे परिवार जनों के धैर्यपूर्ण

सहयोग और प्रेरणा ने तथा मेरे शीघ्र लिपिक एवं टंकक सर्वश्री राधेश्याम शर्मा, तथा उमेश सोलंकी एवं प्रेमचंद सोलंकी ने इस कार्य को जो सरलता प्रदान की उगी का परिणाम है कि यह पुस्तक बर्तमान स्वरूप ले सकी है। अन्त में प्रकाशक आर. बी. एस. ए. पब्लिशर्स तथा मुद्रक अनुज प्रिंटर्स के प्रति भी लखक अपना आभार व्यक्त करता है।

अशोक शर्मा

लोक प्रशासन विभाग

राजस्थान विश्वविद्यालय

जयपुर

अनुक्रमिका

1. स्थानीय स्वशासन का अर्थ, स्वरूप और आधुनिक राज्य 1-16
में महत्व

स्थानीय शासन तथा स्वायत्त शासन में अन्तर, परिभाषा, प्रकृति एवं संरक्षा, स्थानीय स्वशासन की आवश्यकता तथा महत्व ।

2. प्राचीन, मध्य एवं आधुनिक भारत में स्थानीय स्वायत्त शासन 17-32
की संस्थाओं का विकास

प्राचीन भारत में विकास एवं विकास के विभिन्न काल खण्ड ।

3. भारत में नगरीय स्थानीय स्वशासन की संगठनात्मक संरचना 33-45
विभिन्न प्रकार की नगरीय इकाइयों की रचना, कार्य और शक्तियाँ

प्रमुख नगरीय संस्थानें . नगर निगम, नगरपरिषद् व नगर-पालिकाएँ, कस्बा क्षेत्र समिति, अधिसूचित क्षेत्र समिति, छावनी मण्डल एवं एकल उद्देश्यीय अभिकरण ।

4. महानगरों का स्थानीय प्रशासन नगरनिगम, उनकी स्थाप- 46-70
ना और उत्तरदायित्व की समस्या

नगरनिगम तथा नगरपरिषद् में अन्तर, नगर निगम की स्थापना के मापदण्ड, आन्तरिक संगठन, परिषद, मेयर तथा उप मेयर, नगर आयुक्त, समितियाँ, नगर निगम के कार्य, निगम की वित्तीय व्यवस्था, निगमों पर नियन्त्रण, स्वायत्तता का अर्थ, आवश्यकता एवम् उपयोगिता, उत्तरदायित्व की मर्यादा, समस्या, प्रादर्श स्थिति एवं समीक्षा ।

5. नगरपरिषद/पालिका, संरचना, शक्तियाँ एवं कार्य 71-89
- नगरपरिषद एवं पालिकाओं की स्थापना के मापदण्ड, राजस्थान में नगरपालिकाओं का वर्गीकरण, संरचना, परिषद, अध्यक्ष एवं उपाध्यक्ष, अधिशासी अधिकारी एवं आयुक्त, समितियाँ, नगरपालिका की बैठकें, शक्तियाँ एवं कार्य ।
6. भारत में लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण सिद्धान्त, और व्यवहार 90-108
- लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण का अर्थ, विशेषतायें, लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण और स्थानीय स्वशासन, लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण का व्यावहारिक पक्ष, बलबन्तराय मेहता समिति और पंचायतीराज ग्राम पंचायत, पंचायत समिति और जिलापरिषद, व्यवहार में अनुभूत विकृतियाँ ।
7. जिला परिषद 109-138
- जिला परिषदों का गठन तथा संरचना, राजस्थान में संरचना, जिला प्रमुखा, उप-प्रमुख, जिलापरिषद की अवधि, समितियाँ, बैठकें, जिला विकास अधिकारी तथा अन्य अधिकारी, मुख्य कार्यकारी अधिकारी एवं सचिव जिला परिषद की शक्तियाँ तथा कृत्य एवं प्रशासनिक प्रतिवेदन ।
8. पंचायत समिति 139-168
- पंचायतीराज की मध्यवर्ती इकाई : पंचायत समिति, राजस्थान में पंचायत समिति की संरचना, पंचायत समिति के पदाधिकारी-प्रधान, उप-प्रधान, विकास अधिकारी, प्रसार अधिकारी, पंचायत समिति के कार्य, राजस्थान में पंचायत समिति में प्राण-साधार ।
9. ग्राम पंचायत 169-190
- ग्राम पंचायत का गठन-निर्वाचित सदस्य, सहचरित सदस्य, सह सदस्य, उपसरपंच, सरपंच, न्याय उप-समिति का गठन, अन्य समितियाँ, ग्राम पंचायत की कार्य प्रणाली एवं कार्य ।

10. ग्राम सभा 191-203

ग्राम सभा की अवधारणा, गठन, राजस्थान में ग्राम सभा का गठन, बैठकें, ग्राम सभा की अप्रभावी भूमिका एक मूल्यांकन, ग्राम सभा को प्रभावी बनाने हेतु सुझाव

11. नगरीय संस्थाओं का कार्मिक प्रशासन 204-243

विभिन्न प्रचलित कार्मिक प्रणालियाँ, नृथक कार्मिक प्रणाली, एकीकृत कार्मिक प्रणाली. समन्वित कार्मिक प्रणाली, आदर्श कार्मिक प्रणाली के गुण, राजस्थान में नगरीय संस्थाओं में कार्मिक प्रशासन-भर्ती, प्रशिक्षण, वेतनमान, अनुशासनारमक कार्यवाही, मेवानिवृत्ति लाभ, कार्मिक प्रशासन की समीक्षा

12. पंचायती राज संस्थाओं का कार्मिक प्रशासन 244-273

पंचायती राज में सेवाओं का वर्गीकरण, राजस्थान में कार्मिक-वर्ग की स्थिति, सेवा चयन आयोग का बिलोपन और जिला-स्थापना समितियों का गठन, पदोन्नति, स्थाना-न्तरण तथा भर्ती की प्रक्रिया, प्रशिक्षण, राजस्थान की पंचायती राज संस्थाओं में प्रशिक्षण, प्रशिक्षण से सम्बद्ध प्रमुख समस्याएँ, प्रशिक्षण से सम्बद्ध समस्याएँ, प्रशिक्षण के सुधार हेतु सुझाव

13. पंचायतीराज संस्थाओं का वित्तीय प्रशासन 274-301

पंचायतीराज संस्थाओं में वित्त का महत्व, विभिन्न संस्थाओं-ग्राम-पंचायत, पंचायत समिति एवं जिला परिषद की आय के स्रोत, लेखा तथा अकेक्षण, समीक्षा

14. नगरीय स्थानीय संस्थाओं का वित्तीय प्रशासन 302-342

नगरीय संस्थाओं की आय के स्रोत-करारोपण से आय, करो से भिन्न साधनों द्वारा आय, राज्य द्वारा एकत्रित करो से आय, अनुदान, उधार या ऋण, वित्तीय स्थिति में सुधार

के सुझाव, नगरीय सस्थाओं का बजट, लेखापालन, लेखा परीक्षण

15. नगरीय संस्थाओं पर राज्य का नियन्त्रण 343-375

नियन्त्रण का अर्थ, नियन्त्रण के औचित्य से सम्बन्धित विभिन्न विचारधारयें, नियन्त्रण के प्रकार-विधायी नियन्त्रण न्यायिक नियन्त्रण, प्रशासनिक नियन्त्रण, नियन्त्रणकारी सस्था, नियन्त्रण का प्रवर्तित परिवेश और स्वरूप, वर्तमान नियन्त्रण व्यवस्था का मूल्यांकन, सुधार हेतु सुझाव

16. पंचायती राज संस्थाओं पर राज्य का नियन्त्रण 376-412

नियन्त्रण की अवधारणा, आधार, प्रकृति, नियन्त्रण के स्तर और प्रकार-संस्थागत, नियन्त्रण, प्रशासनिक नियन्त्रण, तकनीकी नियन्त्रण और वित्तीय नियन्त्रण. इस सम्बन्ध में सादिक मली समिति एवं गिरधारी लाल व्यास समिति के विचार

17. नगरीय स्थानीय संस्थाओं का निदेशालय 413-450

भारत में स्थानीय निदेशालय की व्यवस्था, राजस्थान में निदेशालय और उसका गठन-निदेशक, उप-निदेशक, सहायक निदेशक, लेखाधिकारी, अधीक्षण अभियन्ता, कार्यालय अधीक्षक, क्षेत्रीय कार्यालय एवं क्षेत्रीय उप-निदेशक, निदेशालय की आन्तरिक संरचना, कार्य निष्पादन की प्रक्रिया, निदेशालय की शक्ति, कार्य और भूमिका

18. ग्रामीण विकास एवं पंचायतीराज विभाग 451-479

ऐतिहासिक पृष्ठभूमि-विकास विभाग, पंचायत एवं विकास विभाग की स्थापना-ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभाग, विभाग भी और निदेशालय भी, वर्तमान संगठन: मन्त्री, विकास आयुक्त, निदेशक, उपसचिव, मुख्यलेखाधिकारी वरिष्ठ नगर निरीक्षण, उप एवं सहायक विकास आयुक्त, उपनिदेशक, समन्वयक, विभाग के कार्य

19. पचायती राज के तुलनात्मक तथ्य. (महाराष्ट्र, गुजरात 480-498 और राजस्थान के सन्दर्भ में)

तीनों राज्यों में पचायती राज की संस्थाएँ, तीनों राज्यों में ग्राम पचायत, ग्राम सभा, पचायत समिति की रचना, पचायत समिति का प्रशासन तन्त्र, पचायत समिति स्तर पर जनप्रतिनिधि, समितियाँ, पचायत समिति की स्थिति, जिला परिषद की रचना, शक्तियाँ तथा स्थिति, जिला परिषद में प्रशासनतन्त्र, निर्वाचित प्रतिनिधि एवं पचायती राज संस्थाएँ, जिलाधीश तथा पचायती राज संस्थाएँ, गैर पचायती राज संस्थाएँ तथा पचायतीराज, समाज के कमजोर वर्ग और पचायती राज, पचायतीराज संस्थाओं में सेवाएँ/नौकरशाही

स्थानीय स्वशासन का अर्थ, स्वरूप और आधुनिक राज्य में महत्व

भारत जैसे सघातमक देश में स्थानीय स्वशासन की व्यवस्था उसकी विस्तरीय प्रशासनिक व्यवस्था का अविभाज्य भाग है। भारतवर्ष में सघीय स्तर पर केन्द्रीय सरकार, प्रान्तीय स्तर पर राज्य-सरकार और स्थानीय स्तर पर स्थानीय स्वशासन अथवा स्थानीय शासन नागरिकों की सम्बन्धित आवश्यकताओं की पूर्ति करता है।

स्थानीय शासन का महत्व प्राचीन काल से चलता आ रहा है तथा राजाओं के राज्य-काल में भी शासन की इन इकाइयों की आवश्यकतानुसार स्थापना होती रही है। यदि हम प्राचीन समय के राजनैतिक और प्रशासनिक इतिहास पर दृष्टि डालें तो यह विदित होता है कि इन संस्थाओं का प्रतिद्व किसी न किसी रूप में, सदैव, हर काल और हर राज में विद्यमान रहा है। समस्त विश्व में लोकतांत्रिक विचारों के विस्तार के साथ ही यह विचारधारा बलवती होती चली गया कि स्थानीय शासन को स्थानीय व्यक्तियों के द्वारा ही संचालित किया जाना चाहिए। न केवल प्राचीन काल में अपितु आज विश्व के सभी सम्य एव प्रजातांत्रिक देशों में इन संस्थाओं का एक जाल सा बिछा हुआ मिलता है और सघीय या प्रान्तीय सरकारें नागरिकों में स्थानीय महत्व के अधिकतर कार्य इन संस्थाओं के द्वारा ही करवाने लगी हैं। 1947 में हमारी स्वतन्त्रता के पश्चात् ज्यों ही भारत एक सर्वप्रमुख सम्पन्न लोकतांत्रिक गणराज्य के रूप में उभरा त्योंही भारत की सरकार ने स्थानीय स्वशासन की व्यवस्था को अत्यधिक महत्व देना आरम्भ कर दिया। स्वतन्त्र सरकार ने यह अनुभव कर लिया था कि स्थानीय स्वशासन ही ये इकाइया वास्तव में लोकतन्त्र की आधार शिला होती हैं। यहाँ इस बात का उल्लेख कर दिया जाना प्रासंगिक है कि राष्ट्रीय

सरकार, जिसे हम सघीय सरकार के नाम से जानते हैं, और प्रान्तीय सरकार, जिसे हम भारत में राज्य-सरकार के नाम से जानते हैं, संविधान द्वारा मर्यादित अपने-अपने पृथक कार्यक्षेत्र में कार्य करती हैं। शासन का तीसरा स्तर, जिसे हम स्थानीय शासन के नाम से जानते हैं, संविधान द्वारा सृजित या अधिकृत स्तर नहीं है। स्थानीय शासन की प्रकृति या स्वरूप को स्पष्ट करने के लिए इस तथ्य से अवगत होना आवश्यक है कि स्थानीय शासन संविधान द्वारा शक्तियों के विभाजन में राज्य सूची का विषय माना गया है इसका अभिप्राय यह है कि भारत के सघ की समस्त राज्य सरकारें इस बात के लिए स्वतन्त्र हैं कि वे अपने राज्य में जैसा स्थानीय शासन चाहे चला सकती हैं। शासन के इस निम्नतम स्तर की रचना केन्द्रशासित प्रदेशों में राष्ट्रीय कानून द्वारा और राज्यों में राज्यों के कानून द्वारा की जाती है जो अधिनियम द्वारा निर्धारित कार्यक्षेत्र में कार्य करती हैं। इसका क्षेत्राधिकार विशिष्ट क्षेत्र तक सीमित होता है और इस विशिष्ट क्षेत्र में बसने वाली जनता को नागरिक सुविधाएं प्रदान करना इसका प्राथमिक दायित्व समझा जाता है।

किसी भी देश का स्थानीय स्वशासन प्रायः दो स्तरों—नगरीय एवं ग्रामीण में विभक्त होता है। नगरीय क्षेत्र के स्थानीय प्रशासन को संचालित करने वाली इकाइयाँ—नगर निगम, नगरपालिकाएँ, अधिसूचित क्षेत्र समितियाँ छावनी मण्डल और अन्य एकल उद्देशीय अभिकरण इत्यादि, पर नगरीय क्षेत्रों में रहने वाली जनता की स्थानीय आवश्यकताओं की पूर्ति करने का दायित्व रहता है। इसी प्रकार ग्रामीण क्षेत्रों के निवासियों की स्थानीय आवश्यकताओं की पूर्ति का दायित्व पंचायती राज की विस्तरीय रचना—जिला परिषद्, पंचायत समिति और ग्राम पंचायतों द्वारा वहन किया जाता है। स्थानीय स्वशासन की नगरीय एवं ग्रामीण, इन दोनों ही संस्थाओं में स्थानीय जनता अपनी सक्रिय भागीदारी निभाती है।

स्थानीय शासन तथा स्थानीय स्वायत्त शासन में अन्तर

विदेशी शासन व्यवस्थाओं में स्थानीय शासन तथा स्थानीय स्वायत्त शासन में कोई भेद नहीं किया जाता। भारत वर्ष में विभिन्न विद्वानों ने इसे अपनी-अपनी दृष्टि से देखा है। प्रोफेसर थ्योराम माहेश्वरी स्थानीय शासन और स्थानीय स्वशासन को भारत के सन्दर्भ में एक ही मानते हैं। उनकी मान्यता यह है कि स्थानीय स्वशासन शब्द की उत्पत्ति उस समय हुई थी जबकि देश ब्रिटिश शासन के अधीन था और जनता को केन्द्रीय अथवा प्रान्तीय किसी भी स्तर पर स्वशासन उपलब्ध नहीं था। जब ब्रिटिश सरकार ने भारतीयों को स्थानीय शासन से सम्बद्ध करने का निर्णय किया तो उसका अभिप्राय जनता को कुछ

अशो में स्वशासन प्रदान करना था किन्तु भाज जब दश में कन्द्र और राज्य दोनों ही स्तरों पर स्वशासन की स्थापना हो चुकी है, तो स्थानीय स्वशासन का वह विशिष्ट सन्दर्भ और महत्व लुप्त हो चुका है। दूसरी ओर स्वर्गीय डॉ वी एम सिन्हा ने दोनों में भिन्न-भिन्न अर्थ देखा है—उनके अनुसार हमारे देश में स्थानीय शासन का तात्पर्य जिला प्रशासन या सबडिविजन के प्रशासन में है और स्थानीय स्वायत्त शासन से नगर नियम नगरपालिका, कस्बा क्षेत्र समिति, अधिसूचित क्षेत्र समिति, छावनी मण्डल, ग्राम पंचायत, पंचायत समिति तथा जिला परिषदों का बोध होता है।¹

वस्तुतः भारत के संविधान में 'स्थानीय शासन' शब्द का प्रयोग किया गया है।² स्थानीय शासन तथा स्थानीय स्वायत्त शासन में विभेद इस प्रकार किया जा सकता है :

स्थानीय शासन

स्थानीय स्वायत्त शासन

1 स्थानीय शासन राज्य की प्रशासकीय व्यवस्था का अंग है।

1 स्थानीय स्वायत्त शासन संस्थाएँ राज्य की प्रशासकीय व्यवस्था का अंग नहीं होती। ये संस्थाएँ राज्य के नियन्त्रण में काम करती हैं।

2 राज्य प्रशासन का इन पर प्रत्यक्ष और पूर्ण नियन्त्रण होता है और इनके कार्यक्षेत्र में राज्य सरकार अधिशासी आज्ञा द्वारा कोई भी परिवर्तन कर सकती है।

2 इन संस्थाओं पर राज्य के नियन्त्रण की सीमा विधान मण्डल द्वारा निर्धारित की जाती है। राज्य-सरकार अधिशासी आज्ञा द्वारा इसमें कोई परिवर्तन नहीं कर सकती।

3 स्थानीय शासन के कर्मचारी लोक सेवा के सदस्य माने जाते हैं।

3 स्थानीय स्वायत्त शासन के कर्मचारी लोक सेवा नहीं माने जाते। ये श्रद्धा प्राप्त कीय सन्स्थाओं के कर्मचारी माने जाते हैं।

4 स्थानीय शासन को समुचित ढंग से संचालित करने का दायित्व राज्य-सरकार का होता है। इसे सरकार के बनाये गये नियमों और आदेशों के अनुसार संचालित किया जाता है।

4 स्थानीय स्वायत्त शासन के संचालन का दायित्व राज्य-सरकार का नहीं बल्कि स्वयं इन्हीं संस्थाओं का होता है। अपने संचालन के नियम भी स्वयं इन्हीं के द्वारा बनाये जाते हैं।

5. स्थानीय शासन में नौकरशाही प्रभावी होती है।

6. स्थानीय शासन में जनप्रतिनिधियों का प्रत्यक्ष प्रभाव नहीं होता।

7. जनता के सदस्य इसमें परामर्शदात्री समितियों के माध्यम से ही भाग लेते हैं।

8. ये संस्थाएँ जन आवश्यकताओं के प्रति उदासीनता दिखाती हैं।

5. स्थानीय स्वायत्त शासन में नौकरशाही का प्रभाव तुलनात्मक रूप से न्यून होता है।

6. स्थानीय स्वायत्त शासन के संचालन में जनप्रतिनिधि प्रत्यक्ष प्रभाव डालते हैं।

7. जनता के सदस्य निर्वाचित होकर इन संस्थाओं के कार्यकरण में भाग लेते हैं।

8. जबकि स्थानीय स्वायत्त शासन की संस्थाएँ जनआवश्यकताओं के प्रति जागरूक होती हैं।

स्थानीय शासन और स्थानीय स्वायत्त शासन की संस्थाओं का उपरोक्त तुलनात्मक विवरण इस अर्थ को ध्यान में रखकर किया गया है कि स्थानीय शासन राज्य-सरकार की नियमित प्रशासनिक संरचना का अंग होता है जबकि स्थानीय स्वशासन नगरपालिका या पंचायती राज की संस्थाओं को कहते हैं।

स्थानीय स्वायत्त शासन की परिभाषा

स्थानीय स्वशासन का अर्थ स्थानीय स्तर की उन संस्थाओं में है जो जनता द्वारा चुनी जाती हैं तथा जिन्हें राष्ट्रीय या प्रान्तीय शासन के नियन्त्रण में रहते हुए नागरिकों की स्थानीय आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए अधिकार और दायित्व प्राप्त होते हैं। इसका अभिप्राय यह है कि स्थानीय स्वशासन की इकाइयाँ सीमित क्षेत्र में प्रदत्त अधिकारों का उपयोग करती हैं वे संप्रभु की तरह नहीं होती। भारत में ये संस्थाएँ राज्य विधान मण्डल द्वारा बनायी गयी विधि की सीमा में काम करती हैं और विधि द्वारा प्रदत्त समस्त अधिकारों का उपयोग करते हुए आरोपित दायित्वों का सम्पादन करती हैं। एनसाइक्लोपीडिया ऑफ ब्रिटेनिया के अनुसार स्थानीय शासन का अर्थ है, “पूर्ण राज्य की अपेक्षा एक अदरुनी प्रतिबन्धित एवं छोटे क्षेत्र में निर्णय लेने तथा उनको क्रियान्वित करने वाली सत्ता”।

कार्ल जे फ्रेडरिक के अनुसार; “स्वशासन स्थानीय समाज की एक प्रशासनिक व्यवस्था है जो व्यवस्थापन के नियमों द्वारा इस प्रकार विनियमित होती है कि सरकार की सत्ता का उस समय प्रतिनिधित्व करे जबकि वह स्थानीय रूप से सक्रिय है।

एल. गोल्डिंग के अनुसार स्थानीय स्वशासन की सरलतम परिभाषा यह है कि, "यह एक वस्ती के लोगो द्वारा अपने मायलो का स्वयं ही प्रबन्ध है।"

ए. डी. ग्रोसीरॉदम ने स्थानीय स्वशासन को परिभाषित करते हुए कहा है कि, "स्थानीय स्वशासन केन्द्र सरकार या राज्य-सरकार के अधिनियम द्वारा निर्मित एक ऐसी प्रशासनिक इकाई है जिसमें नगर या ग्राम, जहाँ एक क्षेत्र की जनता द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधि होते हैं और जो अपने दायित्व क्षेत्र की परिसीमा में प्रदत्त अधिकारों का उपयोग लोक-लोभल्याण के लिए करते हैं।"

बी. वेंकटराव के अनुसार, "स्थानीय सरकार, राज्य-मरकार का वह भाग है जो मुख्यतः स्थानीय विषयों से सम्बन्ध रखती है तथा उसकी शासन करने वाली सत्ता राज्य के अधीन रहती है लेकिन उसके चुनाव, राज्य की सत्ता के नियन्त्रण की अपेक्षा स्वतन्त्र रूप में योग्य निवासियों द्वारा किये जाते हैं।" एक अन्य परिभाषा में कहा गया है कि स्थानीय सरकार शब्द से सामान्यतः अर्थ है एक क्षेत्र का प्रशासन एक गाँव, एक कस्बा, एक शहर या इस प्रकार का क्षेत्र जो राज्य से छोटा हो जो स्थानीय निवासियों का प्रतिनिधित्व करता है तथा पर्याप्त सीमा तक स्वायत्तता रखता है, अपने राजस्व का एक बड़ा भाग स्वयं स्थानीय करों के रूप में इकट्ठा करता है और अपनी स्थायी कार्यों में खर्च करना है तथा जो राज्य-सरकार और केन्द्र सरकार के कार्यों से भिन्न है।

इस प्रकार इस परिभाषा में पाँच विशेषताएँ सम्मिलित की गयी हैं जिनमें एक स्थानीय इकाई, वहाँ के निवासियों द्वारा उस इकाई का चुनाव तथा नियन्त्रण उच्च सत्ता में उस इकाई की एक सीमित क्षेत्र में स्वायत्तता, स्थानीय तथा गैर-स्थानीय कार्यों में भेद व स्थानीय कर लगाना। स्थानीय स्वशासन के विषय में प्रवर्तित यह दृष्टिकोण स्थानीय सरकार की इकाइयों के लिए भी शाश्वत रूप से लागू माना जा सकता है।

इस प्रकार स्थानीय स्वशासन से हमारा अभिप्राय यह है कि स्थानीय क्षेत्रों का प्रशासन वहाँ के निर्वाचित प्रतिनिधियों द्वारा चलाया जाये। यदि स्थानीय क्षेत्र का प्रशासन केन्द्र या राज्य सरकारों के अधिकारियों के द्वारा चलाया जाय तो वह स्थानीय प्रशासन तो होगा किन्तु स्थानीय स्वशासन नहीं होगा। स्थानीय स्तर की समस्याओं का स्थानीय स्तर पर समाधान करने के लिए प्रायः सभी देशों में स्थानीय स्वशासन की संस्थाएँ स्थापित की जाती हैं। ये संस्थाएँ ग्रामीण और शहरी क्षेत्रों के लिए अलग अलग होती हैं। इन्हे व्यवस्थापिका द्वारा पारित अधिनियमों के आधार पर निर्मित किया जाता है। ये संस्थाएँ केवल उन्हीं

शक्तियों का उपयोग करती हैं जो उन्हें सम्बन्धित अधिनियम द्वारा प्रदान की जाती हैं और इस अधिनियम द्वारा वंजित कार्यों को वे नहीं कर सकती हैं। इन समस्याओं में जनता के प्रतिनिधि चुने जाते हैं और वे अपने प्राधिकृत अधिकार क्षेत्र में स्थानीय प्रकृति के कार्यों को सम्पन्न करने में बहुत कुछ स्वायत्तता का उपयोग करते हैं। राज्य-सरकार इन समस्याओं पर निर्देशन और निरीक्षण आदि के माध्यम से नियन्त्रण करती है। राज्य-सरकार द्वारा इन समस्याओं को जो वित्तीय अनुदान दिये जाते हैं उनके उपयोग के लिए भी ये सस्थाएँ राज्य-सरकार के नियन्त्रण में रहती हैं। विन्तु यह भी सच है कि अधिनियम में प्राप्त शक्तियों का उपयोग करने के लिए इन सस्थाओं को राज्य-सरकार से कोई पूछताछ नहीं करनी होती। इस क्षेत्र में वे एक विवेक सम्मत स्वायत्तता का उपयोग करती हैं।

स्थानीय स्वशासन की प्रकृति या उसके लक्षण

उपरोक्त विवरण के आधार पर स्थानीय स्वशासन की प्रकृति और उसकी विशेषताओं की इस प्रकार रेखांकित किया जा सकता है

1. इन सस्थाओं का सांविधानिक आधार नहीं होता, शासन का यह स्तर संविधान द्वारा सृजित नहीं है।
2. इन सस्थाओं का स्वरूप सांविधिक होता है अर्थात् राज्य विधानमण्डल के अधिनियम द्वारा इनकी रचना की जाती है।
3. अधिनियम द्वारा प्रदत्त कार्यक्षेत्र के अन्तर्गत इन्हें स्वायत्तता प्राप्त होती है।
4. अपने क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत निवासियों पर कर लगाकर इन्हें वित्त एकत्र करने का अधिकार होता है।
5. भारत में स्थानीय स्वशासन की ये सस्थाएँ राज्य-मूची का विषय होने के कारण राज्य सरकारों द्वारा निर्देशित, पर्यवेक्षित व नियन्त्रित की जाती हैं।
6. भारत में स्थानीय स्वशासन की ये सस्थाएँ दो भागों में विभाजित हैं— ग्रामीण स्थानीय स्वशासन तथा नगरीय स्थानीय स्वशासन। दोनों ही प्रकार की स्वशासन की सस्थाओं पर पृथक्-पृथक् प्रशासनिक विभाग का नियन्त्रण रहता है। ग्रामीण स्थानीय प्रशासन की सस्थाएँ जहाँ सामुदायिक विकास और पंचायती राज विभाग द्वारा नियंत्रित होती है वहीं

नगरीय संस्थाओं का नियंत्रण नगरीय स्वायत्त शासन विभाग करता है।

7. स्थानीय स्वशासन को इन संस्थाओं को गदैव धन का अभाव रहता है। धन के अभाव की इस स्थिति के अनेक कारण हैं जिनका यथा-स्थान उल्लेख किया जायेगा।
8. इन संस्थाओं को राजनैतिक हस्तक्षेप का भी सामना करना पड़ता है। इन संस्थाओं के दैनिक कामकाज में राज्य की पदासीन सरकार उचित अनुचित हस्तक्षेप करती रहती है।
9. इन संस्थाओं का निर्वाचन प्रायः वयस्क मताधिकार के आधार पर ही होता है किन्तु चूँकि ये संस्थाएँ संविधान की रचना नहीं हैं और सम्बन्धित राज्य-सरकार की रचना होती हैं इसीलिए इन संस्थाओं के चुनाव के लिए भारत में कुछ राज्य सरकारों ने मताधिकार की आयु को 21 वर्ष से घटाकर 18 वर्ष करने का प्रयोग उक्त समय भी किया था जब वयस्क मताधिकार की आयु 21 ही थी।
10. सम्पूर्ण देश में इन संस्थाओं का कोई प्रादर्श ढाँचा विकसित नहीं किया जा सका है। राज्य सरकारें अपनी सुविधा से विभिन्न संस्थाओं की रचना करती हैं और उन्हें दायित्व और शक्तियाँ भी भिन्न-भिन्न राज्यों में अलग-अलग प्रकार से दिये गये हैं।
11. इन संस्थाओं की प्रशासकीय दृष्टि से जनता में अकुशल छवि है। इस अकुशल छवि के भी अनेक कारण हैं।
12. स्थानीय जनता कुछ विशिष्ट मामलों में इन संस्थाओं के निर्णय निर्माण में सक्रिय भाग लेती है।

विलियम ए. रॉबिन्सन का मत है कि सामान्यतः स्थानीय शासन में एक ऐसे प्रादेशिक, प्रमुखहीन समुदाय की धारणा निहित होनी है जिसके पास अपने मामलों का नियमन करने का विधिक अधिकार तथा आवश्यक संगठन हुआ करता है। इसके लिए एक ऐसी सत्ता का होना आवश्यक है जो बाह्य नियंत्रण से मुक्त रहकर काम कर सके, और यह भी जरूरी है कि स्थानीय समुदाय का अपने मामलों के प्रशासन में सामग्री हो। स्थानीय शासन में ये तत्व किस सीमा तक विद्यमान होते हैं, इस विषय में न्यूनाधिक अन्तर हो सकता है।⁷

स्थानीय स्वशासन की आवश्यकता

लोगों का संगठित समूह जब एक स्थान पर, एक निश्चित भौगोलिक

सीमा में रहने लगता है तो उनमें एक सामुदायिकता और एकता की भावना पैदा हो जाती है। इन लोगों के इस सामूहिक आवास के फलस्वरूप कुछ समस्याएँ उत्पन्न हो जाती हैं। इन समस्याओं का सम्बन्ध नागरिक जीवन की सुविधाओं से होता है, जैसे पानी की व्यवस्था, मन्दे पानी के निष्कासन के लिए नालियों का प्रबन्ध, सड़कों की सफाई, कूड़े-करकट का हटाया जाना, सार्वजनिक भागों पर प्रकाश की व्यवस्था, महामारियों की रोकथाम, प्राथमिक स्वास्थ्य और चिकित्सा व्यवस्था तथा नागरिकों को स्वस्थ पर्यावरण उपलब्ध करवाना इत्यादि। जैसे-जैसे नगर की जनसंख्या बढ़ती है उस शहर का आकार-प्रकार भी बढ़ता चला जाता है और समस्याएँ भी उसी अनुपात में विकराल रूप धारण कर लेती हैं। विज्ञान और प्रौद्योगिकी की प्रगति के साथ नागरिकों की जीवन मापन की दैनिक आवश्यकताओं में पर्याप्त परिवर्तन आ गया है। इस कारण स्थानीय स्वशासन से उनकी अपेक्षाएँ निरन्तर बढ़ रही हैं। स्थानीय लोगों की बढ़ती हुई स्थानीय शायिक, सामाजिक आवश्यकताओं और उनमें उत्पन्न समस्याओं के समाधान के लिए एक सशक्त स्थानीय शासन या स्वशासन की आवश्यकता निरन्तर बढ़ती जा रही है।⁸

राष्ट्रीय सरकार और प्रान्तीय सरकार के कार्यों का जो विभाजन संविधान में किया गया है उससे यह स्पष्ट है कि नागरिकों की स्थानीय आवश्यकताओं की पूर्ति का दायित्व संविधान निर्माताओं ने स्थानीय स्वशासन पर छोड़ा है, जिसे राज्य-सूची का एक विषय बनाया गया है।

स्थानीय स्वशासन का महत्व

आधुनिक युग को नागरिकों की उभरती हुई आकांक्षाओं का युग माना जाता है। सभी प्रजातन्त्रीय और लोकव्यत्याणकारी राज्यों में शासन सम्बन्धी कार्यों का इतना अधिक महत्व और विस्तार हो गया है कि केवल केन्द्रीय सरकार या राज्य सरकार इन कार्यों का सम्पादन नहीं कर सकती। इसी कारण समस्त लोकतांत्रिक देशों में राष्ट्रीय एवं प्रान्तीय सरकारें इनके कार्यभार को हल्का करने की दृष्टि से स्थानीय स्वशासन की समस्याओं को व्यापक जिम्मेदारियाँ देती हैं। स्थानीय स्वशासन के महत्व को निम्नांकित बिन्दुओं में व्यक्त किया जा सकता है :

1. स्थानीय सरकार प्रजातन्त्र का आधार है

हमारे देश के प्रथम प्रधानमंत्री स्वर्गीय श्रीजवाहरलाल नेहरू ने 1948 में देश के स्थानीय स्वशासन मन्त्रियों के पहले सम्मेलन का उद्घाटन करते हुए कहा था कि "स्थानीय स्वशासन लोकतन्त्र की सच्ची पद्धति का आधार है और होना"

भी चाहिए"। हमें प्रायः उच्च स्तर पर लोकतन्त्र के बारे में सोचने की आदत पड़ गई है और हम नीचे के स्तर पर लोकतन्त्र के बारे में कुछ नहीं सोचते हैं। ऊपर के स्तर पर लोकतन्त्र तब तक सफल नहीं हो सकता जब तक कि उसे नीचे से मजबूत न बनाए। प्रो. डब्लू. ए. रोब्सन ने भी कहा है कि राष्ट्रीय स्तर पर एक अच्छे व स्वस्थ प्रजातन्त्र को तब तक बनाया जाना असम्भव है जब तक कि इसे कस्बा और देहात में प्रजातान्त्रिक स्थानीय संस्थाओं द्वारा सहयोग व प्रोत्साहन न दिया जावे। इस प्रकार स्थानीय संस्थाएँ प्रजातन्त्र के लिए नींव के रूप में कार्य करती हैं। यह नागरिकों को देश की राजनीतिक प्रक्रिया में सक्रिय रूप से भाग लेने का सुयवसर प्रदान करती है।

प्रजातन्त्र की नींव और उसका आधार स्थानीय निकायों द्वारा मजबूत बनाया जाता है। जब तक देश का प्रत्येक नागरिक स्वयं को उत्तरदायी तथा शासन की नीतियों के निर्माण तथा क्रियान्वयन में हिस्सेदार महसूस नहीं करता है तब तक उस राष्ट्र में प्रजातन्त्र सैद्धान्तिक रूप में ही रहता है, उसमें व्यावहारिकता तथा वास्तविकता नहीं आती, और व्यावहारिकता के लिए गांव, कस्बा तथा नगर स्तर पर प्रत्येक की अपनी स्थानीय स्वायत्त सरकार का होना प्रति आवश्यक है। प्रजातन्त्र केन्द्र व राज्यों की राजधानियों तक सीमित न रहकर वास्तव में नगरों व गांवों में निहित रहता है। हमारे देश में इन्हीं अधिक शक्तिशाली बनाने के लिए बड़े-बड़े नगरों जैसे, बम्बई, कलकत्ता, देहली, मद्रास व हैदराबाद में तो स्थानीय सरकार का भी व्यापक स्तर पर विकेंद्रीकरण कर दिया गया है जिससे प्रत्येक नागरिक अपने आप को स्थानीय सरकार का ही एक अंग समझने लगे हैं।

2 लोकतन्त्र की पाठशाला या प्रशिक्षणशाला

लार्ड ब्राइस ने कहा है कि स्थानीय प्रशासन प्रजातन्त्र के लिए प्रशिक्षण स्थली या पाठशाला का काम करता है। इसके अभाव में प्रजातन्त्र की सफलता की आशा नहीं की जा सकती। अपने राजनीतिक जीवन को आगे बढ़ाने में रुचि रखने वाले लोगों के लिए स्थानीय स्वशासन की संस्थाएँ प्रशिक्षण प्रदान करती हैं। इसी प्रशिक्षण के माध्यम से भविष्य का प्रजातान्त्रिक नेतृत्व उभरता है। स्वतन्त्रता प्राप्ति में पूर्व श्रीसुभाष चन्द्र बोस ने अपने राजनैतिक जीवन का आरम्भ कलकत्ता नगर निगम से किया था। इसी प्रकार हमारे प्रथम प्रधानमंत्री पं० जवाहर लाल नेहरू ने अपने राजनैतिक जीवन की शुरुआत इलाहाबाद नगर पालिका के अध्यक्ष के रूप में की थी। भविष्य का राजनैतिक नेतृत्व स्थानीय शासन की इन संस्थाओं में जो अनुभव करता है, उसमें आगे चलकर, सम्पूर्ण

राष्ट्र और समाज को लाभान्वित करता है। वस्तुतः स्थानीय शासन की संस्थाओं को लोकतन्त्र की नींव मजबूत करने के लिए सनातन रूप से स्मरण किया जाता है।

3. अच्छे नागरिक जीवन के विकास के लिए अनिवार्य

आज हम लोक कल्याणकारी राज्य के युग में रह रहे हैं। नगरपालिकाएँ, नगरनिगम और पंचायत राज की संस्थाएँ, जब तक नागरिकों को स्थानीय सेवाएँ प्रदान नहीं करती तब तक नागरिक सुखी और समर्थ जीवन का विकास नहीं कर सकते। एक लोक कल्याणकारी राज्य का यह उद्देश्य होता है कि सभी लोगों का नागरिक जीवन सुखी, स्वस्थ और समर्थ बन सके। स्थानीय स्वशासन की संस्थाएँ लोक कल्याणकारी राज्य के इस भावार्थ को मूर्त रूप देने का प्रयत्न करती हैं। ये संस्थाएँ इस सकल के अनुरूप समाज निर्माण में सरकार का सक्रिय सहयोग करती हैं।

4. नागरिकों को राजनैतिक शिक्षा प्रदान करना

स्थानीय स्वशासन की संस्थाएँ नागरिकों में राजनीतिक शिक्षा और राजनीतिक जागरूकता उत्पन्न करती हैं। स्थानीय संस्थाओं के चुनावों में उस क्षेत्र के सभी नागरिक सक्रिय होकर भाग लेते हैं। नागरिक यह जानते हैं कि ये संस्थाएँ उनकी स्थानीय आवश्यकताओं जैसे सफाई, सड़क, पानी और प्रकाश आदि का प्रबंध करती हैं अतः यदि इन संस्थाओं में क्रियाशील नागरिकों को नहीं चुना गया तो ये संस्थाएँ प्रकुशलता का प्रतीक बनकर रह जायेंगी। इस कारण स्थानीय स्तर पर इन संस्थाओं के चुनाव से राजनैतिक जीवन में स्फूर्ति और जागरूकता उत्पन्न हो जाती है और स्थानीय नागरिक सक्रिय होकर पूर्ण सहयोग और समर्थन के साथ इनके कार्यों और चुनावों में भाग लेते हैं। चूंकि स्थानीय शासन जनता के सर्वाधिक निकट होता है इसलिए लोग यह भी समझते हैं कि वे इन संस्थाओं पर अच्छे काम काज के लिए अधिक सरलता से प्रभाव डाल सकते हैं। नागरिकों की यह चेतना और क्रियाशीलता सारे जन समुदाय में राजनैतिक शिक्षा और जागरूकता का संचार करती है।

5. संघीय एवं प्रान्तीय शासन के कार्यभार में सहयोग

स्थानीय स्वशासन की ये संस्थाएँ अपने कार्यों के द्वारा केन्द्र और राज्य-सरकार के कल्याणकारी कार्यों में बहुत सहायता करती हैं। उन संस्थाओं की उपस्थिति के कारण केन्द्रीय और प्रान्तीय सरकारें नागरिकों की स्थानीय प्राव-

शक्तियों के प्रति पर्याप्त सीमा तब निश्चित हो जाती है। ऐसा होने में केन्द्रीय और राज्य सरकारें अधिक महत्वपूर्ण कार्यों के लिए अपने समय का सदुपयोग कर पाती हैं।

6 स्थानीय समस्याओं को सुलझाने के लिए स्थानीय परिस्थितियों का ज्ञान आवश्यक

अंग्रेजी में एक कहावत है—जिमका सार यह है कि केवल जूना पहनने वाला ही यह जान सकता है कि उसमें कौन क्या चुभ रही है।¹⁰ इसका मार्मिक अभिप्राय यह है कि स्थानीय समस्याओं को सुलझाने के लिए स्थानीय परिस्थितियों और वातावरण का ज्ञान आवश्यक होता है। किसी भी बाहरी व्यक्ति की तुलना में स्थानीय व्यक्ति को स्थानीय समस्याओं की प्रकृति, उनकी जटिलता उनके उद्गम, कारणों, भर्त्तुगुहित समीकरणों और समाहित समाधानों का अधिक सटीक और सक्रिय ज्ञान होता है। स्थानीय व्यक्ति उन समस्याओं का जो समाधान खोजेंगे वह अधिक व्यावहारिक और चिरस्थायी होगा। स्थानीय परिस्थितियों में कौन से विकास कार्य किये जायें और कौन से न किये जायें, इसका निर्धारण करने के लिए क्षेत्र के वातावरण और परिस्थितियों की गहन निकट जानकारी अत्यन्त आवश्यक होती है। विद्वानों का यह विचार है कि इन्हीं आवश्यकताओं ने स्थानीय स्वशासन की व्यवस्था को जन्म दिया था।

7 स्वतन्त्र राष्ट्रों की शक्ति का आधार

आधुनिक राज्यों में स्थानीय समस्याओं का विशेष महत्त्व है क्योंकि किसी भी देश की कार्य कुशलता इस बात पर निर्भर करती है कि उस देश में स्थानीय कार्य पर कार्य कर रही संस्थाएँ किन्तु समर्थ व कुशल हैं। एक स्थिर तथा सुदृढ़ राजनीति पर आधारित प्रजातन्त्र का विकास स्वस्थ व कुशल स्थानीय समस्याओं में होता है। विश्व के अनेक विद्वानों जैसे—जे. एस. मिल, एलेक्सिस डी टॉकविले, लॉर्ड, ब्राड्स, एच. जे. लॉस्की, थॉमस जेफरसन, महात्मा गांधी व आचार्य विनोबा भावे ने इन समस्याओं की प्रशंसा तथा इनके अधिकाधिक विकास व उत्थान का समर्थन किया है। किसी राष्ट्र की प्रगति, प्रेम, सौहार्दता व परोपकारिता के वातावरण में ही हो सकती है। इन समस्याओं के द्वारा राष्ट्र के विकास के लिए इस प्रकार का वातावरण आसानी से तैयार किया जाता है। स्थानीय स्वशासन से ही वास्तविक लोकतन्त्र का स्वप्न साकार हो सकता है। डी टॉकविले ने कहा है, “नागरिकों की स्थानीय समाएँ स्वतन्त्र राष्ट्रों की वास्तविक शक्ति हैं”। नगर समाएँ स्वतन्त्रता के लिए उतनी ही आवश्यक हैं, जितनी कि

प्राथमिक पाठशालाएँ विज्ञान के लिए। वे स्वतन्त्रता को लोगों तक पहुँचाती हैं, वे उनको सिखाती हैं कि स्वतन्त्रता का आनन्द किस प्रकार उठाया जाये। एक राष्ट्र भले ही स्वतन्त्र सरकार की पद्धति को स्थापित कर ले परन्तु स्थानीय संस्थाओं के बिना इसमें स्वतन्त्रता की भावना नहीं आ सकती है। स्थानीय सरकार को स्वतन्त्रता की भावना जनता तक पहुँचाके का साधन माना गया है तथा कहा गया है कि यह संस्थाएँ स्वतन्त्रता की भावना जनता में अधिक पैदा कर सकती हैं। इसका यह अर्थ नहीं है कि इन संस्थाओं के बिना देश स्वतन्त्र नहीं हो सकता बल्कि स्वतन्त्रता को स्थायी बनाने में स्वायत्त शासन का महत्व रेखांकित गया है।

8 सकारात्मक राज्य का भूत रूप स्थानीय संस्थाएँ

आधुनिक युग में सेवाभावी राज्य होता, सकारात्मक राज्य का रूप माना जाता है जिसका प्राथमिक लक्ष्य अपने निवासियों का अधिकतम कल्याण और सेवा करना होता है। समाज के प्रत्येक व्यक्ति तक अपनी सेवा को पहुँचाने के लिए यह सकारात्मक राज्य स्थानीय संस्थाओं का सहयोग लेता है। शिक्षा तथा सफाई ऐसे विषय हैं जिन पर किसी भी देश और भावी पीढ़ी का निर्माण निर्भर करता है। वस्तुतः इन दोनों ही दायित्वों का सम्पादन स्थानीय निकायों द्वारा किया जाता है।

9. स्थानीय संस्थाएँ विकेंद्रीकरण का साधन हैं

भारत में स्थानीय शासन की संस्थाओं के विकास के पूर्व शासन का सम्पूर्ण भार केन्द्रीय या प्रान्तीय सरकार पर होता था। किसी भी देश के लोकतन्त्र को सभी नागरिकों तक पहुँचाने के लिए राजनैतिक और प्रशासनिक शक्तियों का विकेंद्रीकरण किया जाना अमीष्ट होता है। इस लक्ष्य की पूर्ति स्थानीय संस्थाओं का जाल बिछाकर की जाती है। पंचायती राज की समस्त संस्थाओं को इसीलिए प्रजातान्त्रिक विकेंद्रीकरण का पर्याय और आधार माना जाता है। विद्वान् इससे मानते हैं कि एक अच्छे समाज के निर्माण के लिए स्वायत्त शासन संस्थाओं में विकेंद्रीकरण को साकार करना होता है। इस विकेंद्रीकरण में राजनैतिक, प्रशासनिक तथा आर्थिक विकेंद्रीकरण अत्यन्त महत्वपूर्ण है। स्वयं महात्मा गांधी भी चाहते थे कि गाँव के स्तर पर अधिक से अधिक कार्य और अधिकार निर्णय ग्रामवासियों द्वारा ही लिये जाने चाहिये। उनका मानना था कि स्थानीय स्तर पर किये गये कार्य चूँकि वहाँ के नागरिकों द्वारा किये जाते हैं इसीलिये वे शीघ्र, सही और मितव्ययता के साथ होंगे। इन संस्थाओं में कार्य

करने वाले प्रतिनिधियों को चूंकि कोई वेतन प्रदान नहीं किया जाता और वे समाज सेवा की भावना में ही कार्य करते हैं अतः स्थानीय सरकार की इन समस्याओं को, महात्मा गांधी ने मनोवैज्ञानिक दृष्टिकोण के अध्ययन की प्रयोगशाला भी कहा है।

10. संस्कृति तथा सम्पत्ता की पोषक

स्थानीय समस्याओं को देश की संस्कृतियों का रक्षक माना जाता है क्योंकि यह संस्थाएँ सदियों से ही प्रेम भाव उत्पन्न करती रही हैं तथा अलग-अलग स्थानों की विशेषताओं को बनाये रखने में इनका बड़ा योगदान रहा है। संस्कृति की धरोहरों को प्राचीन काल से इन संस्थाओं ने बनाये रखने का कार्य किया है। व्यक्तियों में एक दूसरे से सदृश्यद्वार करने की भावना का विस्तार किया है। इन संस्थाओं के द्वारा नागरिकों में कर्तव्य और जिम्मेदारियों के पालन की भावना उत्पन्न होती है। ब्राइस ने कहा है "जो भी ग्राम के मामलों में ईमानदारी, मजिदता और सार्वजनिक भावना सीख लेता है, उसने अपने महान् देश के नागरिक के कर्तव्य का पहला पाठ सीख लिया है।" ब्राइस ने आगे कहा है कि, "स्थानीय संस्थाएँ व्यक्तियों को न केवल सार्वजनिक हितों की शिक्षा देती हैं बल्कि दूसरों के साथ प्रभावशाली ढंग से काम करने का प्रशिक्षण भी देती हैं।" इन संस्थाओं के द्वारा नागरिकों में बुद्धि, अधिष्ठान, न्याय और सामाजिक भावना उत्पन्न होती है, जो लोकतन्त्र की सफलता के लिए आवश्यक है।

11. स्थानीय सूचना केन्द्र

स्थानीय संस्थाएँ राज्य सरकारों को तथा केन्द्र सरकार को समस्त ग्रामीण व नगरीय क्षेत्रों की जनता से सम्बन्धित आवश्यक आँकड़े प्रदान करती हैं। जनसंख्या, आय, पुरुष-महिला, शिक्षा, स्वास्थ्य, भूमि, उत्पादन खपत इत्यादि कितनी ही बातों के सही आँकड़े जानने के लिए राज्य सरकारें स्थानीय संस्थाओं को निर्देश देती हैं। चूंकि स्थानीय सरकार में नियुक्त व्यक्ति वही के जात होते हैं व उनके द्वारा प्रयुक्त साधन भी स्थानीय होते हैं इसलिए उनमें कोई भेद छिपा नहीं रहता और वे सही आँकड़े तैयार करने में समर्थ तथा सक्षम सिद्ध होते हैं। इन आँकड़ों के आधार पर राज्य व केन्द्र सरकार अपनी नीतियाँ निर्धारित करती हैं, तथा योजना आयोग वृहत् योजनाएँ तथा कार्यक्रम तैयार करता है जिससे समस्त राष्ट्र का हित निहित होता है। इन नीतियों तथा योजनाओं को सफल बनाने में स्थानीय संस्थाओं का अत्यधिक योगदान रहता है। विगत दिनों में योजना आयोग ने सिफारिश की है कि योजनाएँ जिला, मण्डल तथा गाँवों के

स्तर पर तैयार की जानी चाहिये और उनके निर्माण तथा क्रियान्वयन में साधारण जनता का विशेष महत्व व भूमिका होनी चाहिए। इस सिफारिश से सशक्त स्थानीय सरकारों के निर्माण व संचालन को और अधिक बल मिलेगा है। इससे स्पष्ट होता है कि किम प्रकार स्थानीय संस्थाएँ राष्ट्रीय स्तर पर महत्वपूर्ण भूमिका निभा सकती हैं और योजनाओं को और अधिक व्यावहारिक व वास्तविक रूप देकर राष्ट्र के उत्थान व विकास में अग्रणी बन सकती हैं।

12. योजना और स्थानीय सरकार

किसी भी देश का यदि उत्थान करना हो तो वहाँ की योजनाएँ बड़ी-बड़ी जगहों के भलाबा स्थानीय स्तर तथा स्थानीय विकास के लिए उसी के अनुवृत्त बनायी जानी चाहिए। सामुदायिक विकास योजना, राष्ट्रीय वृद्धि दर, स्थानीय प्रगति, कृषि, सिंचाई, रोजगार श्रम इत्यादि योजनाओं को सफल बनाने के लिए जनता का सहयोग परमावश्यक है, और जन सहयोग तब तक नहीं मिल सकता जब तक कि वहाँ स्वायत्त संस्थाएँ उपस्थित हो तथा विशुद्ध रूप से नेतृत्व प्रदान करने के लिए सक्षम भी हो। प्रत्येक लक्ष्य की प्राप्ति करने के लिए स्थानीय सरकार के सहयोग तथा जनता में उनका समन्वय होना वाछनीय रहता है। योजना आयोग ने बार-बार इस मन्दमं में केन्द्रीय व राज्य सरकारों का ध्यान आकषिप्त किया है कि बिना स्थानीय स्वायत्त शासन की संस्थाओं के प्रयत्न के कोई भी योजना वास्तविकता ग्रहण नहीं कर सकती।

13. स्थानीय शासन द्वारा नौकरशाही के दोषों से बचाव

स्थानीय संस्थाओं के स्वतन्त्र रूप से कार्य करने में नौकरशाही के दोषों का निवारण होता है। ग्राम केन्द्रीय और राज्य सरकारों के सरकारी तन्त्र में नौकरशाही की बुराइयाँ सम विष्ट हो जाती हैं। इनका प्रशासन-तन्त्र लालफीताशाही, भ्रष्टाचार, अनार्यकुशलता औपचारिकता और नियमों पर अत्यधिक जोर देने के कारण कुछ-कुछ निर्दयी या आचरण करने लगता है। यह प्रशासन-तन्त्र अपने हाथों में अधिकाधिक शक्तियों का संचय कर लेता है जिससे जनता को दैनिक जीवन में अनेक कष्ट भेड़ने पड़ते हैं। स्थानीय संस्थाओं का संचालन चूँकि स्थानीय रूप से जागृत प्रतिनिधियों द्वारा होता है इसलिए इनके कार्य संचालन में नौकरशाही की बुराइयों से बचा जा सकता है।

इस प्रकार स्थानीय स्वायत्त शासन की संस्थाएँ न केवल आधुनिक नागरिक जीवन के लिए अपरिहार्य बन गयी बल्कि ये प्रजातन्त्र की निर्वाहक भी हो

गयी है। विद्वानों के इस मत में कोई अतिशयोक्ति प्रनीत नहीं होती कि स्थानीय संस्थाओं के बिना न तो लोकतन्त्र के आदर्शों को साकार किया जा सकता है और न ही किसी स्थायी प्रजातांत्रिक राज्य का, इनके बिना विकास संभव है। आधुनिकतम अनुसंधानों ने यह सिद्ध कर दिया है कि समस्त विकास योजनाओं के लक्ष्यों की क्रियान्विति और सफलता नागरिकों की अधिकतम सहभागिता पर निर्भर करती है जो स्थानीय संस्थाओं के माध्यम से स्वामाविक रूप से प्राप्त की जा सकती है। यद्यपि स्थानीय संस्थाओं के विरोधी विचारकों द्वारा अनेक बार यह तर्क रखा गया है कि लोकतन्त्र के अविष्य और स्थानीय संस्थाओं में परस्पर कोई सम्बन्ध नहीं है। उनका यह भी कहना है कि त्रिन देशों में स्थानीय संस्थाएँ नहीं हैं, लोकतन्त्र वहाँ भी चल रहा है। किन्तु यहाँ इसके उत्तर में इतना ही कहा जा सकता है कि किसी भी लोकतन्त्र की उपस्थिति और उसकी सफलता में अन्तर होता है। इसमें कोई सन्देह नहीं कि स्थानीय संस्थाओं के बिना लोकतन्त्र चल सकता है किन्तु लोकतन्त्र अपने पूर्ण और विशुद्ध स्वरूप में केवल तभी साकार हो सकता है जब यह समस्त नागरिकों को शासन में सहभागिता प्रदान करे और यह लक्ष्य स्थानीय संस्थाओं के द्वारा आसानी से पूरा किया जा सकता है। लार्ड ब्राइस का यह कहना भी है कि स्थानीय संस्थाएँ नागरिकों में उनके सामान्य कार्यों के सन्दर्भ में एक सामान्य रुचि पैदा कर देती हैं जिसमें नागरिकों में परस्पर सौहार्द, मेलमिलाप, सामाजिकता, न्यायप्रियता और सामान्य कार्यों के प्रति सामान्य समझ जैसे गुणों का विकास अपने आप हो जाता है। इसलिए आधुनिक विशाल राज्यों में नागरिकों की सामुदायिक आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए सक्रिय स्थानीय संस्थाओं की आवश्यकता स्वयं पेट है।

सन्दर्भ

1. एस. आर. माहेश्वरी, भारत में स्थानीय शासन, लक्ष्मीनारायण अग्रवाल, आगरा, पृ. 3-4
2. बी. एम. सिन्हा, भारत में नगरीय सरकारें, राजस्थान हिन्दी ग्रन्थ अकादमी, जयपुर, 1986, पृ. 1.
3. भारत के संविधान की मातृवी अनुसूची की तीसरी गृची की चतुर्थ प्रविष्टि
4. एन्साइक्लोपीडिया आफ़ ड्विटेनिवा.

5. बी वेंकटराव, ए हन्डरेड ईयर्स आफ लोकल गवर्नमेंट इन आसाम, बनि प्रकाश मण्डल, गौहाटी, 1965, पृ. 1.
6. एम वेंकटरमैया तथा एम पट्टाभिराम.
7. उद्धृत, श्रीराम माहेश्वरी, पूर्वोक्त, पृ. 5.
8. एम. ए. मुतालिब एव खान, थ्योरी आफ लोकल गवर्नमेंट, नई दिल्ली, स्टर्लिंग, 1983, पृ. 3.
9. ओग्ली द बियरर नोज व्हेयर द शू पिचेज



प्राचीन, मध्य एवं आधुनिक भारत में स्थानीय स्वायत्त शासन की संस्थाओं का विकास

भारत में स्थानीय स्वायत्त शासन की संस्थाएँ अतीत काल से चली आ रही हैं फिर भी नगरीय एवं ग्रामीण दोनों ही प्रकार की स्थानीय संस्थाओं का व्यवस्थित आरम्भ 19वीं शताब्दी से माना जाता है। इन संस्थाओं के विकास के अक्षुर विद्वानों ने मानव मन की प्रकृति में निहित माने हैं। स्थानीय सरकार को मानव की मनोवैज्ञानिक और व्यावहारिक आवश्यकता के रूप में रेखांकित किया गया है। मानव की सदैव यह इच्छा रही है कि जो भी सरकार हो वह उसके स्वयं के द्वारा शासित और अच्छी सरकार होनी चाहिए। मानव प्रकृति से स्वकेन्द्रित होता है। वह कभी यह पसन्द नहीं करता कि उसके सावजनिक मामलों का निर्णय कोई और करे। मानव मन की यह इच्छा, अतीत काल से स्थानीय संस्थाओं के विकास का अन्तर्निहित दर्शन रही है।¹

पचायतें जिन्हें ग्रामीण स्थानीय प्रशासन की सबसे लोकप्रिय इकाई माना जाता है, बहुत पुरानी संस्थाएँ हैं जो अपने आप में स्थानीय शासन की समर्थ इकाइयाँ हुम्ना करती थी। प्राचीन काल में इसी पचायत व्यवस्था के कारण प्रत्येक ग्रामीण समाज अपने में एक छोटा सा राज्य था और भारत की जनता को एकता के मूल में बहुत अच्छी तरह भावद्वज कर रहा था।

प्राचीन भारत में नगरीय प्रशासक के विद्यमान होने का उल्लेख भी मिलता है। मैगस्थनीज ने तीसरी शताब्दी ई.पू. के भारत के एक नगर के शासन का अपने विवरण में उल्लेख किया है। उस विवरण में पता चलता है कि प्राचीन

काल के नगरीय शासन की 5-5 सदस्यों की 6 समितियों में विभाजित किया हुआ था। प्रथम समिति के सदस्य प्राचीन औद्योगिक हस्तकलाओं से सम्बन्धित बातों के लिए उत्तरदायी थे। दूसरी समिति के सदस्यों को अपने क्षेत्र में आने वाले विदेशियों के स्वागत-सत्कार का कार्य दिया हुआ था। तीसरी समिति के सदस्य जन्म और मृत्यु के अभिलेख को रखने के लिए उत्तरदायी थे। चौथी समिति व्यापार और वाणिज्य का निरीक्षण करती थी। इस समिति के लोग उचित बाट और माप सुनिश्चित करते थे। पाचवी समिति निमित्त वस्तुओं का निरीक्षण करती थी तथा छठी समिति बिक्री की हुई वस्तुओं के मूल्य का दसवा भाग बिक्री कर के रूप में वसूल करती थी।¹²

इससे यह चिदित होता है कि प्राचीन भारत में राज की भांति ही स्थानीय शासन की नगरीय एवं ग्रामीण क्षेत्रों में विभाजित किया हुआ था। दोनों ही तरह की स्थानीय प्रशासनिक व्यवस्था अलग-अलग रूप में संचालित की जाती थी। वैदिक युग में, जब नगरों का कोई विशेष स्थान नहीं था, ग्रामीण शासन अधिक महत्वपूर्ण माना जाता था। गाँव की पचासों जो गाँव के लोगों द्वारा संगठित होती थी, प्रशासनिक और न्यायिक कार्यों का सम्पादन करती थी। मनुस्मृति में भी राजा और गाँव के बीच सम्बन्धों की चर्चा मिलती है और कौटिल्य के अर्थशास्त्र से यह प्रमाणित होता है कि राज्य ग्रामीण जीवन में न्यूनतम हस्तक्षेप करता था। मौर्यकाल में शासन की सुविधा की दृष्टि से ग्रामों को निम्नांकित तरह से विभाजित किया हुआ था :

1. जनपद
2. स्थानिक
3. ग्राममुख
4. स्वार्चटिक
5. सयम
6. ग्राम

जनपद अथवा जिले का मुखिया स्थानिक कहलाता था और ग्राम का अधिकारी ग्रामिक के नाम से जाना जाता था। पाँच या दस ग्रामों का अधिकारी गोप कहलाता था। मौर्यकाल में चन्द्रगुप्त मौर्य ने स्वायत्त शासन प्रणाली प्रचलित कर शासन के विकेंद्रीकरण की नीति अपनायी थी। इस काल में नगर का सर्वोच्च पदाधिकारी नागरिक कहलाता था। यह "नागरिक" गोप और स्थानिकों की सहायता से नगर का प्रशासन चलाता था। मौर्यकाल के पश्चात् गुप्त-युग में भी स्थानीय शासन की रूपरेखा मौर्यकाल जैसी ही प्रचलित रही।

इसके पश्चात् राजपूतों के बाल में ग्राम पंचायतों का महत्व कुछ कम हो गया। राजपूत कालीन सामन्तगण न केवल स्थानीय शासन से ही कम महत्व देते थे बल्कि वे केन्द्रीय शासन से नियंत्रण मुक्त होने का प्रयत्न भी करने रहते थे।

भारतीय शासन के मुगलकालीन इतिहास के पन्नों को पलटने से यह प्रतीत होता है कि इस काल में भी देश में स्थानीय शासन विद्यमान था। मुगलकाल में नगर का प्रशासन जिस अधिकारी के द्वारा चलाया जाता था वह कोतवाल कहलाता था। यह कोतवाल पुलिस सम्बन्धी मामलों दण्ड व्यवस्था तथा वित्तीय मामलों में सर्वोपरि सत्ता रखता था। क्षेत्र में शान्ति और व्यवस्था बनाये रखना अपराधों का पता लगाना, सामाजिक दुरीयों को मिटाना और इसी तरह के स्थानीय मामलों के सम्पादन के लिए वह उत्तरदायी था। ग्रामीण स्थानीय प्रशासन के क्षेत्र में इस काल में 'गाँव' शासन की सबसे छोटी इकाई थी जिसका प्रबन्ध पंचायतें करती थी। गाँव के तीन महत्वपूर्ण अधिकारियों में मुख्तियार गाँव की देखभाल करता था, चौकरी पंचायतों की सहायता में भगडे मुलजाना था और पटवारी राजस्व वसूली करता था। प्रत्येक गाँव में मुख्तियार की दृष्टि से एक चौकीदार भी होता था।

इस काल में स्थानीय प्रशासन के बारे में अबुल फजल कृत आईन-ए-अकबरी में विवरण मिलता है। आईन-ए-अकबरी में नगरीय जीवन और उसके अधिकारियों के बारे में यह कहा गया है कि कोतवाल के पद पर नियुक्त होने वाले अधिकारियों को अनुभव, कुशल, विचारवान और चतुर होना चाहिए। बहुइनना मजा होना चाहिए कि सुनायिक शान्ति और सुरक्षा का अनुभव करें और दुष्ट लोग प्रशांति का। उसे चाहिए कि बस्तियों में मोहल्ला टोली का गठन करें जिससे मोहल्ला में परस्पर सौहार्द बनाये रखने की जिम्मेदारी हो जाये। अपने गुप्तचरों के माध्यम से हर तरह की घटना का सावधानी पूर्वक निरीक्षण करे। आईन-ए-अकबरी में तत्कालीन नगरीय प्रशासन और उसके पदाधिकारियों से जो अपेक्षाएँ की गयी हैं उनसे यह प्रकट होता है कि जितनी भी घटनाक्रम उस समय हुआ करते थे उन सब के निपटारे का दायित्व, शान्तिपूर्ण नागरिक जीवन की दृष्टि से नगरीय प्रशासन और उसके अधिकारियों पर छोड़ा गया है।

ब्रिटिश कालीन स्थानीय शासन के बारे में अच्छा विवरण उपलब्ध होता है। विद्वानों का ऐसा मत है कि यद्यपि स्थानीय शासन भारत वर्ष में अति प्राचीनकाल से लेकर आज तक किसी न किसी रूप में विद्यमान रहा है तथापि संगठन और कार्यप्रणाली की दृष्टि से उसका व्यवस्थित प्रादुर्भाव ब्रिटिश शासन के अन्तर्गत ही हुआ था। स्थानीय शासन की इकाइयों को निर्वाचित स्वरूप देना, उसे करारोपण की विस्तृत शक्ति देना और प्रजातन्त्र की पाठशाला के रूप में

विकसित करने का कार्य ब्रिटिश काल में ही हुआ है। इस काल में विकसित स्थानीय शासन व्यवस्था पर कुछ पश्चिमी प्रभाव भी पड़ा है। ग्रामीण स्थानीय प्रशासन की इकाइयों की अपेक्षा इस काल में नगरीय स्थानीय प्रशासन की संस्थाओं के विकास पर अधिक ध्यान दिया गया था। स्थानीय शासन का इस काल में प्रारम्भ सन् 1687 से माना जा सकता है जब मद्रास में नगर निगम की स्थापना की गई। इस तरह ब्रिटिश काल में विकसित हुआ स्थानीय शासन, आज लगभग 300 वर्ष पुराना है। ब्रिटिश काल में विकसित स्थानीय शासन के ढांचे को मुख्य रूप से 5 कालों में विभाजित किया गया है

1. प्रथम काल 1687 से लेकर 1881 तक इस कालावधि में स्थानीय संस्थाओं को केन्द्रीय और प्रान्तीय सरकारों के बजट पर दबाव कम करने का साधन माना गया।
2. द्वितीय काल 1882 से 1919 तक : इस काल में स्थानीय शासन को स्वायत्त शासन की संस्थाओं के रूप में विकसित करने का प्रयत्न किया गया।
3. तृतीय काल 1919 से 1935 तक इस काल में स्थानीय संस्थाएँ कमजोर हुईं।
4. चतुर्थ काल 1937 से 1950 तक . इसे स्थानीय स्वायत्त शासन की संस्थाओं के सुधार और प्रशासकीय कार्य क्षमता बढ़ाने का काल माना गया है।
5. पंचम काल 1950 में अब तक . इस काल में स्थानीय शासन को संविधान की आवश्यकताओं और उसके द्वारा निर्धारित लक्ष्यों की पूर्ति का साधन माना जा रहा है।

प्रथम काल (1687-1881)

ब्रिटिश भारत की इस प्रथम अवधि में 1687 में मद्रास के द्वारा मद्रास नगर निगम की स्थापना की गयी थी, जिसे स्वायत्त शासन का श्री गणेश माना जाता है। इसकाल में बम्बई और कलकत्ता में नगरपालिका निकायों की स्थापना की गयी। 1773 के रेगुलेटिंग एक्ट के अन्तर्गत प्रेसीडेन्सी नगरों में जस्टिस ऑफ पीस की नियुक्तियाँ की गयीं, जिन्हें नगर की सफाई व स्वास्थ्य की देखभाल की जिम्मेदारी दी गयी थी। 1793 के चार्टर एक्ट के माध्यम से इन प्रेसीडेन्सी शहरों में नगरीय प्रशासन स्थापित करने की शक्तियाँ गवर्नर जनरल को दी गयी थीं।

सन् 1840 और 1850 के मध्य प्रेसीडेन्सी शहरों में नगरीय स्थानीय प्रशासन के संगठन और कार्यों का विस्तार ही नहीं किया गया बल्कि कुछ सीमा

तक निर्वाचन का सिद्धांत भी इन संस्थाओं के लिए अपनाया गया। यद्यपि यह प्रारम्भिक प्रयोग सफल नहीं रहा और इस कारण सन् 1856 के अधिनियम द्वारा नगरीय संस्थाओं के संयुक्त का प्रतिबन्धित किया गया और समस्त शक्तियाँ कमिश्नर में निहित कर दी गयीं। कालान्तर में 1867 में मद्रास नगर निगम में 32 सदस्यों की व्यवस्था की गयी जो मनोनीत किये जाते थे। सदस्यों के मनोनयन के लिए नगर को 8 वार्डों में बाँट दिया गया था। निगम का अध्यक्ष भी मनोनीत किया जाता था। इस प्रकार कलकत्ता में 1863 में एक अधिनियम बनाकर नगर निगम की स्थापना की गयी। कलकत्ता नगर निगम में 72 सदस्यों की व्यवस्था की गयी थी जिसके दो तिहाई सदस्य कलकत्ता नगर के निवासियों द्वारा निर्वाचित किये जाते थे और शेष एक तिहाई सदस्य सरकार द्वारा मनोनीत किये जाते थे। निगम की कार्यकारिणी की शक्ति अध्यक्ष में निहित की गयी जिसे सरकार द्वारा मनोनीत किया जाता था। बम्बई नगर निगम में भी सन् 1865 के अधिनियम के अनुसार सम्पूर्ण कार्यकारिणी की शक्तियाँ एक मनोनीत कमिश्नर के हाथ में केन्द्रित कर दी गयी थी। इस कमिश्नर के अतिरिक्त अधिनियम में शांति हेतु स्थापमूर्ति की व्यवस्था भी की गयी थी। 1872 में बम्बई के लिए एक नया अधिनियम बनाया गया जिसके अन्तर्गत निर्वाचित अध्यक्ष की व्यवस्था की गयी, आधे निर्वाचित सदस्यों का प्रावधान किया गया तथा निगम को प्रशासन सम्बन्धी नीति निर्धारण करने, बजट पास करने और प्रशासन पर नियंत्रण रखने तथा आलोचना करने का अधिकार भी दिया गया।

प्रेसीडेन्सी शहरों के अतिरिक्त अन्य शहरों में नगरीय प्रशासन का प्रारम्भ पहरेदारी की व्यवस्था से हुआ है। सन् 1814 में समस्त बड़े नगरों में वार्ड समितियों का गठन किया गया जिसमें समस्त भूकान मालिकों को सदस्य बनाया जाता था। इन समितियों को यह उत्तरदायित्व दिया था कि वे चौकीदार के वेतन के लिए कर के माध्यम से धन इकट्ठा करें। बाद में यह व्यवस्था की गयी कि यदि चौकीदार के वेतन के लिए एकत्रित धन राशि में से कुछ धन बच जाये तो उसे नगर के विकास पर खर्च किया जा सकता है।³ बंगाल पोपुल एक्ट 1842 के मध्यम से कई नगरों में नगरीय प्रशासन की स्थापना की गयी। 1870 में स्थानीय स्वायत्त शासन के विकास में एक महत्वपूर्ण प्रगति हुई। इस वर्ष लांडे मेयो के ब्रिटेनियकरण के प्रस्ताव में यह बल दिया गया कि भारतीयों को प्रशासनिक कार्यों में अधिकतम सहभागिता देने की दृष्टि से नगरीय स्थानीय प्रशासन की इकाइयों का विकास किया जाये। प्रोफेसर श्रीराम माहेश्वरी ने इस काल की स्थानीय शासन की विशेषताएँ इस प्रकार गिनायी हैं⁴ .

1. ब्रिटिश भारत के इस प्रथम काल में स्थानीय शासन की इकाइयों की स्थापना प्रमुख तौर पर ब्रिटिश हितों के संवर्धन के लिए की गयी थी न कि देश में स्वायत्त शासन के विकास के लिए।

2. इस काल में स्थानीय शासन की इकाइयों ब्रिटिश मनोनीत अधिकारियों के वचनस्वरूप रहनी, इनके कार्यकरण से भारतीय जनता अधिक नहीं जुड़ पायी।

3. इस काल में स्थानीय संस्थाओं की रचना का प्रमुख उद्देश्य ब्रिटिश खजाने को राहत पहुँचाना था।

4. स्थानीय निराशों के संगठन में कुछ प्रपवादों को छोड़कर जनता द्वारा प्रतिनिधियों के निर्वाचन की व्यवस्था को नहीं अपनाया गया, अधिकतर महत्व सरकार द्वारा ही मनोनीत किये जाते थे।

द्वितीय काल (1882-1919)

सन् 1881 में स्थानीय स्वायत्त शासन सम्बन्धी पूर्ववर्ती नीतियों की समीक्षा की गयी। यह अनुभव किया गया कि देश के विभिन्न भागों में नगर-पालिकाओं की संख्या और उपयोगिता में वृद्धि होने के बावजूद इन संस्थाओं का सम्पूर्ण देश में एक जैसा विकास नहीं हुआ है। 1882 में लॉर्ड रिपन ने स्वायत्त शासन संस्थाओं के विकास का एक प्रस्ताव तैयार किया। लॉर्ड रिपन के इस प्रस्ताव का उद्देश्य राजनीतिक और सामाजिक शिक्षा की प्रगति और विस्तार करना बताया गया। यह भी धोपिन किया गया कि इस प्रस्ताव के माध्यम में बुद्धिमान लोगों को स्थानीय शासन के कार्य में भाग लेने के लिए प्रोत्साहित किया जायेगा। लॉर्ड रिपन के इस प्रस्ताव को स्थानीय स्वायत्त शासन का भेगनाकार्टा भी कहा गया।

लॉर्ड रिपन का यह विचार था कि शिक्षा के प्रसार तथा प्रशासन में भाग लेने हेतु शिक्षित भारतीयों की इच्छा को देखते हुए यह अपरिहार्य है कि उन्हें प्रशासन में भाग लेने का समुचित अवसर मिले। इस उद्देश्य से प्रेरित उनके इस प्रस्ताव की निम्नांकित विशेषताओं को रेखांकित किया जा सकता है

1. प्रांतीय सरकारें स्थानीय स्वायत्त शासन की समस्याओं को उनके संवर्धन के लिए अधिक धन राशि उपलब्ध करायें।

2. प्रांतों में स्थानीय स्वायत्त शासन का विकास किया जाये जिससे जनता को राजनीतिक शिक्षा मिल सके। स्वायत्त शासन के विकास के लिए

आवश्यक कदम उठाया जाय और वांछित उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए नये कानून बनाये जायें ।

3. नगरीय और ग्रामीण दोनों क्षेत्रों की संस्थाओं में निर्वाचित सदस्यों का बहुमत रखा जाये ।

4. इन संस्थाओं की समुचित आर्थिक स्वायत्तता दी जाये, जिसमें न केवल उन्हें अपना बजट स्वतन्त्र रूप में बनाने का अधिकार हो बल्कि करा-रोपण के कुछ अधिकार भी दिये जायें ।

5. प्रांतीय सरकारें स्थानीय संस्थाओं पर एक प्रविनायक की तरह नियंत्रण न करें अपितु यह नियंत्रण सुधारात्मक होना चाहिए ।

6. लार्ड रिपन का यह भी विचार था कि स्थानीय संस्थाओं को दायित्व दे दिये जान से जिला प्रशासन तथा सरकारी विभागों का कार्यभार कम हो जायेगा और साथ ही भारतीय समाज के पढ़े-लिखे प्रबुद्ध वर्ग के लोगों को प्रशासन में भाग लेने का अवसर भी सुलभ हो सकेगा ।

7. जहां तक सम्भव हो नगरपालिका का अध्यक्ष गैर सरकारी लोगों में से ही चुना जाये, जिलाधीश को इसका अध्यक्ष न बनाया जाये ।

लार्ड रिपन के इस प्रस्ताव का कुछ विद्वानों ने एक मुणाश्वरकारी प्रस्ताव माना है । इसी प्रस्ताव के कारण लार्ड रिपन को भारत में स्थानीय स्वायत्त शासन का जनक माना जाता है । यद्यपि 1882 के पूर्व भी भारत में स्थानीय स्वायत्त शासन की संस्थाएँ कार्यशील थी किन्तु न तो उन्हें पर्याप्त स्वायत्तता थी और न ही उन्हें वित्तीय साधन प्रदान किये गये थे । लार्ड रिपन के इस प्रस्ताव को तत्कालीन नौकरशाही ने मुश्किलपूर्ण नहीं पाया । नौकरशाही के इस विरोध के कारण यह प्रस्ताव उस रूप में त्रियान्वित नहीं हो सका जिस रूप में लार्ड रिपन इसे त्रियान्वित कराना चाहते थे । प्रथमतः तो लार्ड रिपन की भावनाओं के अनु-रूप अधिनियम ही नहीं बनाया गया और द्वितीयतः त्रिवाणीय और उनके अधी-नस्थ कर्मचारियों ने भी स्थानीय शासन को त्रियान्वित करते समय रिपन की भावनाओं को अधिक महत्व नहीं दिया । निर्वाचन का सिद्धांत लागू तो किया गया पर मताधिकार कुछ ही लोगों को दिया गया । नगरपालिका का अध्यक्ष सरकारी अधिकारियों में से ही बनाया जाता रहा । इन संस्थाओं को पर्याप्त वित्तीय स्वतन्त्रता भी प्रदान नहीं की गयी । इस तरह लार्ड रिपन के प्रस्ताव में घोषित उद्देश्यों की प्राप्ति नौकरशाही के अन्तर्निहित विरोध के कारण नहीं हो सकी। जनसाधारण की राजनीतिक शिक्षा का उद्देश्य भी पृष्ठभूमि में ही रह गया।

इस काल में स्वायत्त शासन के विकास में दूसरी महत्वपूर्ण घटना सन् 1909 में विकेन्द्रीकरण पर रायल कमीशन के प्रतिवेदन के प्रकाशन की हुई। रायल कमीशन की नियुक्ति सन् 1907 में भारत में सत्ता के विकेन्द्रीकरण के विकास के अध्ययन के लिए की गयी थी। आयोग का यह निष्कर्ष था कि स्थानीय स्वायत्त शासन की संस्थाएँ सफल नहीं हो रही हैं। इस असफलता का कारण निर्वाचन का अभाव, वित्तीय उत्तरदायित्व की कमी तथा इन संस्थाओं के कर्मचारियों पर नियन्त्रण का अभाव था। इस आयोग ने स्थानीय स्वायत्त शासन को सशक्त बनाने के लिए अपने कुछ सुझाव दिये

1. नगरीय क्षेत्रों में नगरपालिकाओं की स्थापना की जानी चाहिए।
2. प्रत्येक ग्राम में एक पंचायत की स्थापना की जानी चाहिए।
3. नगरपालिकाओं के अधिकतर सदस्यों का निर्वाचन होना चाहिए और निर्वाचित सदस्यों को अपना अध्यक्ष चुनने का अधिकार भी दिया जाना चाहिए।
4. नगरपालिकाओं को वित्तीय रूप से सक्षम बनाने के लिए बजट का निर्माण और करारोपण की शक्तियाँ दी जायें।
5. स्थानीय स्वायत्त शासन की समस्त संस्थाओं को अपने कर्मचारियों पर नियन्त्रण के पूर्ण अधिकार होने चाहिए।
6. सरकार का नियन्त्रण इन संस्थाओं के लिए परामर्शकारी और सकारात्मक होना चाहिए तथा यह नियन्त्रण लेखा परीक्षा तक ही सीमित होना चाहिए।
7. प्राथमिक शिक्षा का उत्तरदायित्व स्थानीय संस्थाओं पर होना चाहिए।
8. प्रत्येक संस्था के प्रतिनिधियों का पृथक निर्वाचन न होकर, उनके मनोनयन की व्यवस्था की जानी चाहिए।

भारत सरकार ने 1909 के रायल कमीशन के प्रतिवेदन पर कोई निर्णय नहीं किया। 1915 में सरकार ने एक प्रस्ताव स्वीकार किया जिसका भारत की जनता ने कोई विशेष स्वागत नहीं किया। सन् 1917 में ब्रिटिश संसद में माटेभ्यू ने यह घोषणा की कि ब्रिटिश सरकार की नीति का उद्देश्य भारत में उत्तरदायी सरकार की स्थापना करना है। इस प्रस्ताव के माध्यम से भी भारत वर्ष में स्थानीय शासन के क्षेत्र में कुछ नवीन सुझाव दिये गये। मई, 1918 में भारत सरकार ने इस दिशा में जो प्रस्ताव प्रकाशित किया, मूल रूप में वह पूर्ववर्ती प्रस्तावों के अनुरूप ही था। इस प्रस्ताव में इस बात पर बल दिया गया

कि स्थानीय स्वायत्त शासन के माध्यम से जनता के राजनीतिक प्रशिक्षण पर अधिक ध्यान दिया जाना चाहिए। प्रस्ताव में निर्वाचक मण्डल का विस्तार करना, गैर सरकारी सदस्यों को अध्यक्ष बनाना, अनावश्यक नियन्त्रण को कम करना, नगरीय सीमा में करारोपण के अधिकार देना, अपना बजट बनाने की स्वतन्त्रता और गैर कर्मचारियों पर सेवा सम्बन्धी समग्र नियन्त्रण की व्यवस्था को पुनः घोषित किया गया था।

तृतीय काल (1919-1935)

इस काल में स्थानीय स्वायत्त शासन के क्षेत्र में एक महत्वपूर्ण परिवर्तन यह आया कि भारत सरकार अधिनियम, 1919 के अन्तर्गत स्थानीय स्वायत्त शासन का विभाग, प्रान्तीय सरकारों के निर्वाचित मंत्रियों को हस्तांतरित विभागों में, सम्मिलित कर लिया गया। इसका प्रणामन अब निर्वाचित मंत्रियों के अधीन आ जाने से उत्तरदायी बना दिया गया। इस परिवर्तन ने स्थानीय स्वायत्त शासन के क्षेत्र में एक नवीन उल्लास पैदा किया था। उक्त अधिनियम के लागू होने से स्थानीय स्वशासन का विषय भारत सरकार के नियन्त्रण से मुक्त होकर पूर्ण रूप से प्रान्तीय सरकारों को अधिकार सीमा में आ गया। इस स्थिति का एक परिणाम यह हुआ कि स्थानीय स्वायत्त शासन के क्षेत्र में जो एकलुपता अब तक पायी जाती थी वह अब न रह सकी। प्रत्येक प्रान्त इस नयी स्थिति में पचासती, जिलाबोर्डों तथा नगर-पालिकाओं के लिए पृथक् अधिनियम बनाने को स्वतन्त्र था। इस काल में विभिन्न प्रान्तों द्वारा जो अधिनियम बनाये गये उनमें मुख्य रूप से निम्नांकित व्यवस्था की गयी थी

1. स्थानीय संस्थाओं का गठन प्रायः पूर्ण रूप से निर्वाचन के माध्यम पर किया गया। इन निर्वाचनों के लिए निर्वाचक मण्डल का विस्तार भी किया गया जिसका परिणाम भी यह हुआ कि प्रशासकीय शक्ति जनता द्वारा निर्वाचित सदस्यों के हाथों में आ गयी।
2. स्थानीय स्वायत्त शासन की संस्थाओं के अध्यक्ष पद पर गैर सरकारी सदस्य को प्रतिष्ठित करने की व्यवस्था की गयी।
3. स्थानीय संस्थाओं को अधिक प्रशासकीय शक्तियाँ देने का वातावरण तैयार हुआ।
4. स्थानीय स्वायत्त शासन की, ग्रामीण और नगरीय दोनों प्रकार की, संस्थाओं को बजट निर्माण के क्षेत्र में पहले से अधिक शक्तियाँ दी गयीं।

किन्तु इस स्थिति के पश्चात् भी विभिन्न कारणोंवश स्थानीय स्वायत्त शासन के क्षेत्र में कोई उल्लेखनीय प्रगति नहीं हो सकी। स्वायत्त शासन का विषय यद्यपि लोकप्रिय मन्त्री को दे दिया गया किन्तु इन संस्थाओं को पर्याप्त धन सुलभ नहीं हो सका, क्योंकि द्वैध शासन के अंतर्गत वित्त पर इन मन्त्रियों का कोई अधिकार नहीं था। समय की गति के साथ ही साथ स्थानीय स्वशासन के दायित्व में तो वृद्धि हो गयी किन्तु इन बड़े हुए दायित्वों के निष्पादन के लिए वांछित आय के साधनों में वृद्धि न हो सकी। राजनीतिक हस्तक्षेप भी इन संस्थाओं के विकास में एक बाधा बना। इस काल में इन संस्थाओं के लोकतंत्रीकरण से उनकी प्रशासकीय कार्य कुशलता के स्तर में एक ओर जहाँ कमी आयी वहीं दलगत भावनाओं के कारण इन संस्थाओं की सामान्य छवि भी भ्रष्ट नहीं बन सकी। स्थानीय संस्थाएँ कर लगाने में असफल रही और यहाँ तक कि स्थानीय राजनीति के प्रभाव से साम्प्रदायिक शक्तियाँ भी प्रवाधित रूप से सक्रिय हो गयीं।

इस काल में नगरपालिकाओं के प्रशासन में भ्रष्टाचार और पक्षपात बढ़ गया। द्वैध शासन के कारण, जिलाधीश और उसके कर्मचारियों का जो सहयोग इन संस्थाओं को पहले मिलता था, अब ख़त्म हो गया। जिलाधीश के नियन्त्रण के शिथिल हो जाने के कारण इन संस्थाओं में कार्य कुशलता का स्तर एवढम गिर गया। इस प्रकार प्रान्तीय सरकार का एक हस्तांतरित विषय बन जाने के बाद भी स्थानीय संस्थाएँ अपनी कार्य कुशल और सक्षम प्रशासकीय छवि बनाने में सफल न हो सकी।

धतुर्पंकाल (1935-1949)

1935 के भारत सरकार के अधिनियम के पारित होने के पश्चात् प्रान्तीय स्वायत्तता की स्थापना हुई। देश में स्वतन्त्रता की दिशा में एक शक्तिशाली पहल हुई जिसका स्थानीय संस्थाओं पर एक सकारात्मक प्रभाव पड़ा। स्थानीय संस्थाएँ अब केवल प्रायोगिक संस्थाएँ न रही बल्कि उन्हें स्वायत्त शासन की इकाइयाँ बनाने की दिशा में प्रयत्न आरम्भ हुआ। इस दिशा में अनुसंधान किया गया कि स्थानीय स्वशासन की संस्थाएँ अकुशल क्यों हैं? सभी प्रान्तों में इन संस्थाओं के अधिक लोकतंत्रीकरण के लिए मताधिकार की सीमा को घटाया गया और इन संस्थाओं में सरकारी मनोनीत सदस्यों की संख्या को भी कम किया गया। नगरपालिकाओं के विचार-विमर्शकारी और कार्यकारी निकायों को पृथक-पृथक रिया गया। मध्य प्रदेश, बम्बई तथा उत्तर प्रदेश में नगरपालि-

काओं की समस्याओं पर विचार करने तथा उनमें सुधार के लिए मुद्दाव देने हेतु समितियाँ नियुक्त की गयीं। इस काल में मद्रास में 1930 और 1933 में दो महत्वपूर्ण अधिनियम बनाये गये। जिलाबोर्डों के कार्य क्षेत्र का विस्तार किया गया तथा जिलाधीश को जिलाबोर्ड का प्रमुख कार्याधिकारी नियुक्त किया गया। ऐसा कर दिए जाने से जिला-बोर्ड मात्र परामर्शदात्री संस्था न रहकर एक प्रमुख प्रशासकीय संस्था बन गयी।

बम्बई, उत्तरप्रदेश और मध्यप्रदेश में जो समितियाँ इन संस्थाओं की समीक्षा के लिए नियुक्त की गयी थीं उनके प्रतिवेदन यद्यपि स्वतन्त्रता के पूर्व ही प्राप्त हो गये किन्तु उनकी सिफारिशों पर स्वतन्त्रता के पश्चात् ही ध्यान दिया जा सका। 1947 में स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात् स्थानीय स्वायत्त शासन के उत्साह में एक नये अध्याय का शुभारम्भ हुआ। विदेशी शासन की अधीनता में काम करने वाली संस्थाएँ अब स्वाधीन राष्ट्र की संस्थाएँ बन गयीं। 1948 में केन्द्रीय स्वास्थ्य मंत्री की पहल पर राज्यों के स्वायत्त शासन मंत्रियों का एक सम्मेलन राजधानी में आयोजित किया गया। इस सम्मेलन का सम्बोधित करते हुए तत्कालीन स्वास्थ्य मंत्री प्रमूत कीर ने कहा कि मेरा विश्वास है कि भारत सरकार ने इस प्रकार का सम्मेलन प्रथम बार आयोजित किया है। इस प्रकार का सम्मेलन इसमें पूर्व नहीं बुलाया जा सका क्योंकि स्थानीय स्वायत्त शासन पूर्णतया प्रांतीय सरकारों की अधिकार सीमा में आता था।⁵ सम्मेलन का उद्घाटन करते हुए तत्कालीन प्रधानमन्त्री प. जवाहर लाल नेहरू ने कहा, "स्थानीय स्वायत्त शासन किसी भी सच्ची प्रजातान्त्रिक व्यवस्था का आधार है और होना चाहिए। हम लोगों की आदत हो गयी है कि हम प्रजातन्त्र का प्रशासन के ऊँचे स्तरों पर ही मोचते हैं, नीचे के स्तरों पर नहीं। जब तक प्रजातन्त्र का नीचे की इन आधार शिलाओं पर निर्माण और विकास नहीं किया जाता, तब तक वह उच्च स्तरों पर कदापि सफल नहीं हो सकता।"⁶

इस काल में स्थानीय स्वायत्त शासन के क्षेत्र में उभरी प्रमुख प्रवृत्तियों को इस प्रकार रेखांकित किया जा सकता है।

- 1 मद्रास और बिहार में सदस्यों के मनोनयन की व्यवस्था को सफल कर दिया गया।
- 2 नगरपालिकाओं और पंचायतों के कार्यक्षेत्र का विस्तार किया गया।
- 3 उत्तरप्रदेश में नगरपालिकाओं के निर्वाचन के लिए वयस्क मताधिकार का नियम लागू किया गया और अन्य प्रदेशों में भी इन संस्थाओं के निर्वाचन में भाग लेने का अधिक लोगों को अवसर दिया गया।

4. स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं को करा रोपण के लिए बाध्य करने हेतु प्रांतीय सरकारों को अधिकार दिये गये।
5. स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात् स्थानीय स्वायत्त शासन को इसका उचित महत्त्व देते हुए प्रजातन्त्र की आधार शिला के रूप में मान्यता दी गयी।
6. नगरपालिकाओं की विधायनी और कार्यकारी शक्तियों का पृथक्करण किया गया।
7. सभी स्थानीय संस्थाओं पर इस काल में जिलाधीश के माध्यम से प्रांतीय सरकारों के नियन्त्रण को स्थापित किया गया।

पंचमकाल (1950 से अब तक)

1947 में देश के स्वतन्त्र होने के पश्चात् 26 जनवरी, 1950 को भारत में नया संविधान प्रवर्तित हुआ। इस संविधान के अन्तर्गत स्थानीय स्वायत्त शासन को राज्य सूची का विषय घोषित किया गया। संविधान ने स्थानीय शासन के क्षेत्र में अब तक महत्वपूर्ण रही नगरीय संस्थाओं के स्थान पर ग्रामीण स्थानीय संस्थाओं को अधिक महत्त्व प्रदान किया। संविधान निर्माता इस तथ्य से भली-भांति अवगत थे कि 'यू कि देश की 80 प्रतिशत जनता गांवों में निवास करती है इसलिए ग्रामीण स्थानीय संस्थाओं के बारे में संविधान के नीति निर्देशक तत्वों में विशेष ध्यान रखा गया है। संविधान के इस भाग में कहा गया है कि राज्य ग्राम पंचायतों का गठन करेगा और उन्हें इस प्रकार की शक्तियाँ देगा कि वे स्थानीय स्वायत्त शासन की इकाइयों के रूप में अच्छी प्रकार काम कर सकें।'⁷

स्वतन्त्र भारत में स्थानीय स्वायत्त शासन का जो ढाँचा अपनाया गया है उसे मूल रूप से ब्रिटिश शासन की देन या विरासत माना जा सकता है। ब्रिटेन की भांति यहाँ पर भी स्थानीय स्वशासन को नगरीय एवं ग्रामीण दो भागों में बाँटा गया है। दोनों ही प्रकार की इकाइयों का विस्तार में विवरण आगामी अध्यायों में यथा स्थान दिया जायेगा।

नगरीय शासन के क्षेत्र में महानगरों में जहाँ नगर निगम और उनसे छोटे नगरों में प्रायः नगर परिषद या नगरपालिकाओं जैसी संस्थाएँ पूर्वं की भांति निरन्तर क्रियाशील रही वहीं ग्रामीण स्थानीय संस्थाओं के क्षेत्र में 1957 में नियुक्त बलवंत राय मेहता अध्ययन दल के सुझावों के परिणाम स्वरूप एक नवीन उत्साहजनक योजना देश में कार्यान्वित की गयी। मेहता समिति के सुझावों के अनुसार पंचायत राज की त्रिस्तरीय संरचना के माध्यम से देश में

प्रजातन्त्रीय विकेन्द्रीकरण की दिशा में सशक्त कदम उठाया गया है। राजस्थान, देश में, पहला राज्य था जिसने 2 अक्टूबर 1959 को पंचायत राज सर्वप्रथम अपनाया। पं० जवाहर लाल नेहरू ने त्रिस्तरीय पंचायत राज का दीपक राजस्थान के नागौर नगर में प्रज्वलित किया था। इसके पश्चात् देश के अन्य राज्यों में भी पंचायत राज को उत्साहपूर्वक अपनाया गया। देश के बुद्धिजीवी वर्ग ने भी प्रजातन्त्रीय विकेन्द्रीकरण की इस नयी योजना पर राष्ट्रव्यापी गोष्ठियों का आयोजन किया जिसमें विश्वविद्यालयों में इस दिशा में अध्ययन, अध्यापन और अनुसंधान के कार्य को एक नयी गति मिली।

पंचायती राज की इस योजना ने स्वतन्त्रता के प्रथम दशक में नगरीय स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं को एक प्रकार में पृष्ठभूमि में डाल दिया किन्तु इसका यह अर्थ कदापि नहीं है कि नवीन भारत के निर्माण में नगरीय स्थानीय संस्थाओं का योगदान कम है। स्वतन्त्रता के प्रथम दशक में ही भारत में ग्रामीणों की गरीबी का जो वातावरण बना उसने नगरीकरण को बढ़ावा दिया जिससे न केवल नगरों की जनसंख्या तेजी से बढ़ी अपितु नगरों में आवास, सफाई और अन्य प्रकार की समस्याएँ उत्पन्न हो गयीं। नगरीकरण की इस प्रवृत्ति ने 1961 के दशक में नगरीय स्थानीय संस्थाओं को एक नया महत्व प्रदान किया। तृतीय पंचवर्षीय योजना में नगरीय संस्थाओं की ओर विशेष ध्यान दिया गया। इस योजना में राज्य सरकारों से यह अपेक्षा की गयी कि वे नगरों में स्वायत्त शासन की संस्थाओं को विकसित करने के लिए अपेक्षित साधन इकट्ठे करने में न केवल आवश्यक सहायता करेंगी अपितु अनुकूल परिस्थितियों का निर्माण भी करेंगी। इसके साथ ही शहरों में भूमि के बढ़ते हुए मूल्यों पर नियन्त्रण, शहर के विकास के लिए मास्टर प्लान, शह निर्माण के लिए मानक निर्धारण और नगरीय संस्थाओं को सशक्त बनाने के लिए तथा विकास कार्यक्रम क्रियान्वित करने हेतु भी योजना में इन संस्थाओं को उत्तरदायी बनाया गया।

इस काल में पंजाब, गुजरात, महाराष्ट्र, मध्यप्रदेश तथा अन्य राज्यों ने नगरपालिकाओं की दशा का अध्ययन कर, उनमें प्रशासकीय सुधारों के लिए सुझाव देने के लिए समिति नियुक्त की। भारत सरकार ने भी इस दिशा में अपनी रूचि प्रदर्शित की। राज्य सूची का विषय होते हुए भी भारत सरकार ने नगरीय स्वायत्त शासन की संस्थाओं की समस्याओं के अध्ययन के लिए 1951 में स्थानीय वित्त जांच समिति, 1963 में नगरपालिका कर्मचारी प्रशिक्षण समिति, 1963 में ही नगरीय स्वायत्त संस्थाओं के वित्तीय विकास के लिए मन्त्रियों की समिति, 1966 में ग्रामीण-नगरीय सम्बन्ध समिति और 1968 में नगरीय कर्मचारियों

की सेवा की शर्तों सम्बन्धी समिति नियुक्त की। इन सभी समितियों ने अपने प्रतिवेदन भारत सरकार को दिए जिनके सारांश से भारत सरकार ने सभी राज्य सरकारों को अवगत करा दिया और यह अवसर प्रदान किया कि अपनी नगरीय स्थानीय संस्थाओं की प्रशासकीय कुशलता बढ़ाने के लिए वे इन सुझावों को अपनी मृदुधानुसार क्रियान्वित कर सकती हैं। 1978 में भारत सरकार ने अशोक मेहता की अध्यक्षता में पंचायत राज पर एक उच्च स्तरीय आयोग नियुक्त किया जिसे यह दायित्व दिया गया कि वह देश में पंचायती राज की वर्तमान संरचना का अध्ययन कर यह सुझावे कि इन संस्थाओं को कैसे अधिक सक्षम, कुशल और जनोपयोगी बनाया जा सकता है। अशोक मेहता समिति ने भी एक वर्ष बाद अपना प्रतिवेदन भारत-सरकार को दे दिया किन्तु प्रतिवेदन की अग्रिमता के अनुरूप पंचायती राज के टाचे में किसी भी राज्य में पूर्ण परिवर्तन नहीं किया गया, हाँ कर्नाटक राज्य ने उन अग्रिमताओं के अनुरूप अपने पंचायती राज की संरचना में कतिपय परिवर्तन अवश्य किये हैं।

स्वतन्त्रता के पश्चात् स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं से यह अपेक्षा की गयी थी कि राष्ट्रीय प्रशासकीय व्यवस्था का एक नियमित अंग बनकर वे प्रजा-तन्त्रीय विकेन्द्रीकरण का सशक्त माध्यम बनेंगी और कुशल कार्यकरण के द्वारा वे जनता की स्थानीय आवश्यकताओं की पूर्ति कर सकेंगी। किन्तु स्वतन्त्रता के पश्चात् उत्पन्न यह आशा पूर्णतः फलीभूत न हो सकी। स्वायत्त शासन की ये संस्थाएँ चूँकि सवियान की रचना नहीं हैं इसलिए राज्य सरकार न तो इनके सामयिक चुनाव के प्रति सचेष्ट हैं और न ही इनकी कार्यकुशलता बढ़ाने के लिए दृढ़ परिष्कृत वित्तीय साधन उपलब्ध करा रही हैं। ग्रामीण एवं नगरीय दोनों ही प्रकार की संस्थाएँ प्रजातान्त्रिक पद्धति से काम करने की आशा पूरी नहीं कर सकी और राजनीतिक दल बन्दी में फँसकर रह गयीं। राजनीतिक दलबन्दी का परिणाम यह होता है कि निर्वाचित सदस्यों को समय-प्रसमय निलम्बित कर दिया जाता है और उन पर प्रशासक नियुक्त हो जाता है। इस काल में इन संस्थाओं की प्रमुख विशेषताओं को निम्नांकित बिन्दुओं के अन्तर्गत देखा जा सकता है :

1. स्थानीय संस्थाओं का कोई संवैधानिक आधार नहीं है, ये संस्थाएँ राज्य सूची का विषय हैं और इस नाते राज्य विधानमण्डल ही इनकी रचना के लिए कानून बनाता है।
2. ये संस्थाएँ दो भागों में विभाजित हैं ग्रामीण और नगरीय।
3. इन संस्थाओं का चुनाव भी वयस्क मतदाताओं के आधार पर होता है।

4. स्वतन्त्रता के पश्चात् इस काल में सारे देश में पंचायत राज संस्थाओं का विकास अधिक तेजी से हुआ है।
5. राज्य सरकारें इन संस्थाओं के सामयिक चुनाव करान में असफल रही हैं। सभी राज्यों ने नगरीय संस्थाओं या पंचायत राज से सम्बन्धित जो अधिनियम पारित किये हैं उनकी अपेक्षाओं के अनुरूप न हो चुनाव कराये जा सके हैं और न ही उनकी कुशलता विद्यमान रह सकी है। इन संस्थाओं का सम्बन्ध राज्य सरकार से पारस्परिक सहयोग का न हाकर अधिकारी और अधीनस्थ का हो गया है।
6. इन संस्थाओं में दलबन्दी और गुटबाजी बहुत बढ़ गयी है।
7. विगत वर्षों में सरकार ने इन्हें साविधानिक आधार देने के लिए चिन्तन किया है। शीघ्र ही इन्हें साविधानिक आधार मिल जाने की आशा है।

इस प्रकार स्थानीय स्वायत्त शासन की संस्थाओं का प्राचीन काल से लेकर अब तक एक क्रमिक विकास हुआ है। आवश्यकता इस बात की है कि देश के संविधान में कोई ऐसी व्यवस्था की जाय जिससे इन संस्थाओं को प्रजातान्त्रिक विकेंद्रीकरण की सक्षम इकाई बनने में सार्थक सफलता मिल सके। 1989 के नवम्बर लोकसभा चुनाव के पूर्व स्थानीय शासन को साविधानिक आधार देने हेतु एक संकल्प/विधेयक संसद में प्रस्तुत कर दिया गया था किन्तु वह पारित नहीं हो सका। चुनाव के पश्चात् पदासीन हुई सरकार ने भी इन संस्थाओं की कार्यकुशलता और कार्यक्षमता के हित में इन्हें साविधानिक आधार प्रदान किये जाने का संकल्प दाहराया है। यद्यपि यह घोषणा भी की गई है कि इस प्रक्रिया में राज्यों की स्वायत्तता और उनकी अधिकार सीमाओं का कोई अतिक्रमण न हो, यह सुनिश्चित किया जायेगा।

सन्दर्भ

1. एम. ए. मुतालिब एव खान, थ्योरी ऑफ लोकल गवर्मेंट नई दिल्ली, स्टलिंग, 1983, पृ. 259
2. द इम्पीरियल गजेटियर ऑफ इण्डिया, वाटरूम चतुर्थ, प्रॉक्सिमोर्ड प्रेस, 1909, पृ. 282 पर उद्धृत।

3. सन् 1814 के रेगुलेशन एक्ट द्वारा ।
4. श्रीराम माहेश्वरी, लोकल गवर्न्मेंट इन इण्डिया, ओरियन्ट लोगमैन, दिल्ली, 1976, पृ. 16.
5. उपरोक्त, पृ. 23
6. उपरोक्त,
7. भारत का संविधान, अनुच्छेद 40.



भारत में नगरीय स्थानीय स्वशासन की संगठनात्मक संरचना, विभिन्न प्रकार की नगरीय इकाइयों की रचना, कार्य और शक्तियाँ

भारत के संविधान ने स्थानीय शासन विषय को राज्य सूची में पाँचवें स्थान पर सम्मिलित किया है। इसीलिए भारत के प्रत्येक राज्य की सरकार यह निश्चित करने के लिए स्वतन्त्र है कि स्थानीय शासन को कितने-कितने विषयों का दायित्व दिया जाये। नगरीय स्थानीय शासन की रचना राज्य सरकार की इच्छा से होती है और यह इच्छा राज्य के विधान मण्डल द्वारा पारित विधि के रूप में व्यक्त होती है। राज्य सरकार द्वारा निर्मित इस विधि में माध्यम में नगरीय क्षेत्रों के स्थानीय प्रशासन के संचालन के लिए न केवल नगरीय इकाइयों का निर्माण किया जाता है अपितु नगरीय विकास से सम्बन्धित उनके दायित्वों, शक्तियों, वार्षिक सभाघनो, पर्यवेक्षण और नियन्त्रण इत्यादि का प्रावधान भी उसमें किया जाता है। किन्तु यहाँ यह जान लेना भी आवश्यक है कि स्थानीय इकाइयों के संगठन हेतु निर्मित इस विधि का निर्माण करके राज्य सरकार नगरीय विकास के दायित्वों से पूर्णतः मुक्त नहीं हो जाती। वस्तुतः स्थानीय समस्याओं को केवल निर्दिष्ट या परिभाषित स्थानीय क्षेत्र में सफाई, जल निकास, मल निस्तारण व्यवस्था, स्थानीय रोजगारों का प्रबन्ध इत्यादि विषय ही सीपे जाते हैं और नगरीय विकास से सम्बन्धित अन्य अनेक मामलों जैसे आवास, लोक स्वास्थ्य, पर्यवेक्षण, संचार के साधन, शिक्षा, विजली पूर्ति, सड़क निर्माण, बिजली का प्रबन्ध इत्यादि का दायित्व राज्य सरकार के अन्य अनेक विभागों द्वारा ही किया जाता है।

इस प्रकार उपरोक्त पृष्ठभूमि यह निष्कर्ष निष्कर्ष निकालने के लिए पर्याप्त है कि स्थानीय शासन की व्यवस्था और नगरीय विकास के दायित्व पृथक्-पृथक् विषय है और भारत वर्ष की नगरीय संस्थाओं को नगर विकास का मसूचा दायित्व नहीं सौंपा गया है। नगरों के आयोजन तथा प्रसार को सुनियोजित स्वरूप देने के लिए पृथक् इकाइयों का निर्माण किया गया है जबकि मफाई और रोशनी आदि की व्यवस्था नगरपालिकाएँ, नगर निगम और इसी प्रकार की अन्य संस्थाओं के द्वारा की जाती है।

भारत वर्ष में बीसवीं शताब्दी में नगरों की जनसंख्या में निरन्तर वृद्धि का क्रम बना हुआ है। निम्नांकित सारणी द्वारा 1901 से लेकर 1981 तक की प्रत्येक जनगणना में ग्रामीण और नगरीय जनसंख्या का अनुपात दृष्टव्य है :

सन्	नगरीय	ग्रामीण
1901	11.00	89.00
1911	10.40	89.60
1921	11.20	88.80
1931	12.00	88.00
1941	13.90	86.10
1951	17.30	83.70
1961	18.00	82.00
1971	19.90	80.10
1981	23.73	76.27

प्रमुख नगरीय संस्थाएँ

भारत वर्ष में नगरीय प्रशासन के क्षेत्र में वर्तमान में निम्नांकित 6 प्रकार की संस्थाएँ कार्यशील हैं :

- | | |
|------------------------|---------------------------|
| 1. नगर निगम | 2. नगर परिषद या नगरपालिका |
| 3. कस्बा क्षेत्र समिति | 4. अधिसूचित क्षेत्र समिति |
| 5. छावनी मण्डल | 6. एकल उद्देशीय अभिकरण |

ये सभी संस्थाएँ अपने-अपने क्षेत्रों में पृथक् से कार्य करती हैं। इनका प्रत्येक का विस्तृत विवरण इस प्रकार है :

1. नगर निगम

नगर निगम भारत वर्ष में नगरीय स्थानीय प्रशासन की सर्वोच्च इकाई है। इसका सर्वोच्च होने का अभिप्राय यह है कि इसकी रचना महानगरी में की

जो है और नगरीय स्थानीय प्रशासन के क्षेत्र में इससे अधिक शक्तिशाली और अधिकार प्राप्त कोई अन्य निकाय नहीं है। नगर निगम की रचना दिल्ली, कलकत्ता, मद्रास, बम्बई, हैदराबाद, बंगलूर और आगरा जैसे बड़े नगरों में की गयी है। इसकी स्थापना राज्य विधान मण्डल द्वारा पारित विशेष अधिनियम के अन्तर्गत की जाती है। नगर निगमों के क्षेत्र में केवल दिल्ली नगर निगम ही एक ऐसा निगम है जिसकी रचना मधीय सदन के कानून द्वारा की गयी है दूसरी ओर उत्तर प्रदेश और मध्यप्रदेश राज्य में क्रमशः उत्तर प्रदेश महापालिका अधिनियम 1954 और मध्यप्रदेश नगर निगम अधिनियम 1956 के अन्तर्गत नगर निगमों की स्थापना की गई है। प्रायः अन्य राज्यों में प्रत्येक नगर में नगर निगम स्थापित करने के लिए हर बार, राज्य सरकार को नया अधिनियम इस आशय के लिए विधान मण्डल से पारित करवाना होता है। महाराष्ट्र राज्य में बम्बई नगर निगम अधिनियम 1888 तथा राज्य में अन्य नगर निगमों के लिए बम्बई प्रांतीय नगर निगम अधिनियम 1949 पारित किया हुआ है।

यदि देश के विभिन्न नगर निगमों का मूल्यांकन करने वाले अधिनियम पर दृष्टिमान लिया जाये तो विदित होता है कि नगर निगमों की स्थापना के लिए वैधानिक रूप से किसी भी राज्य में कोई मानदण्ड निर्धारित नहीं किया गया है। मध्यप्रदेश में यह प्रशासकीय परम्परा है कि जहाँ नगर निगम की स्थापना की जाती है वहाँ की जनसंख्या एक लाख से अधिक और वार्षिक आयदानी 30 लाख से अधिक होनी चाहिए। अन्य सभी राज्यों में कोई विशेष मानदण्ड इस हेतु निर्धारित नहीं किया गया है। यदि राज्य सरकार किसी नगर निगम की स्थापना करना चाहती है तो विशेष अधिनियम के अन्तर्गत यह तथ्य राज-पत्र में प्रकाशित किया जाना आवश्यक होता है। नगर निगमों की जानकारी के लिए इस बात की उम क्षेत्र में उचित घोषणा भी की जाती है और निवासियों को एक निश्चित अवधि में अपनी आपत्तियाँ प्रस्तुत करने का अवसर भी दिया जाता है। इन आपत्तियों के विचार एवं निराकरण के पश्चात् राज्य सरकार नगर निगम की स्थापना कर उसकी सीमा निर्धारित कर देती है।

नगर निगम एक कानूनी निकाय (बॉडी कारपोरेट) होता है। इसकी अपनी निगम मुद्रा (कॉमन सील) होती है। कानून की दृष्टि में नगर निगम एवं वैयक्तिक व्यक्ति जैसा अस्तित्व रखता है। वह सम्पत्ति का क्रय विक्रय कर सकता है, इस पर मुकदमा चलाया जा सकता है तथा यह दूसरों पर मुकदमा चला सकता है। नगर निगम की एक और महत्वपूर्ण विशेषता यह होती है कि इसमें विचार-विमर्शकारी निकाय और कार्यकारी निकाय का पृथक्करण होना है।

नगर निगम के कार्यकारी निकाय का संचालन कमिशनर के द्वारा किया जाता है जिमकी नियुक्ति राज्य सरकार करती है। नगरनिगम की परिषद, क्षेत्र की जनता द्वारा चुनी जाती है। निर्वाचित परिषद अपना मेयर चुनती है जो नगर का अध्यक्ष होता है। नगर पालिकाओं की तुलना में नगर निगम अधिक शक्तिशाली होता है। बजट तैयार करने व खर्च करने की अधिक स्वतन्त्रता के साथ ही उसे कर लगाने की अधिक शक्तियाँ भी मिली हुई होती हैं। कितन-कितन नगरों में नगर निगम की स्थापना की जाये यह विषय पूर्ण रूप से राज्य-सरकार की नीतियों का प्रश्न होता है। राज्य सरकार नगर निगम पर पर्यवेक्षण और नियन्त्रण का अधिकार भी रखती है।

नगर निगम की विधि सम्मत स्थापना के लिए प्रायः यह देखा जाता है कि वह क्षेत्र घना बसा हुआ है उसकी जनसंख्या 5 लाख से ऊपर है, वर्तमान नगरीय निकाय की वार्षिक वित्तीय आय लगभग एक करोड़ है, बढ़े हुए करो को वहन करने की क्षमता जनता में है तथा निगम के पक्ष में उस क्षेत्र में प्रबल लोकमत है। ये मानक बहुत-बहुत सुनिश्चित सिद्धान्त नहीं हैं किन्तु भारत वर्ष में नगर निगम स्थापित करते समय प्रायः इनका ध्यान रखा जाने लगा है।

नगर निगम के बारे में विस्तृत विवरण पुस्तक के आगामी अध्याय में विस्तार से दिया गया है।

2. नगरपरिषद या नगरपालिका

नगरीय प्रशासन की दूसरी महत्वपूर्ण इकाई को नगर परिषद या नगरपालिका के नाम से जाना जाता है। इनकी स्थापना राज्य सरकार द्वारा निमित्त विधि के अन्तर्गत की जाती है। नगरपालिकाओं की स्थापना नगरों एवं विकसित बस्तियों में की जाती है अन्य सभी स्थानीय निकायों की तुलना में देश में नगरपालिकाओं की संख्या सर्वाधिक है। देश में वर्तमान में लगभग 1600 नगरपालिकाएँ हैं। देश में कोई भी ऐसा राज्य नहीं है जिसमें नगरपालिकाएँ न पायी जाती हों। नगरपालिका के निर्माण का निर्णय करते समय भी राज्य सरकार नगर के आकार, नगरीकरण की स्थिति और जनसंख्या के घनत्व आदि को ध्यान में रखती है। प्रायः प्रत्येक राज्य सरकार नगरपालिकाओं की स्थापना के लिए एक प्रादर्श और आधारभूत कानून बनाती है जिसके अन्तर्गत राज्य में नगरपालिकाओं की स्थापना, जब भी आवश्यक हो राज्य सरकार द्वारा की जाती है। उदाहरणार्थ राजस्थान में नगरपालिका अधिनियम, 1959 पारित किया हुआ है जिसके अन्तर्गत राज्य सरकार जब चाहे किसी क्षेत्र को नगरपालिका के रूप में घोषित कर सकती है। यह अधिनियम 1959 में राज्य के विधान मण्डल

द्वारा पारित किया गया था। देश में नगरपालिकाओं की स्थापना कितनी जनसंख्या पर की जानी चाहिए इसके लिए कोई सामान्य मापदण्ड नहीं अपनाया गया है अपितु अलग-अलग राज्यों में इसके लिए पृथक-पृथक मापदण्ड अपनाये हुए हैं। आमतौर पर बीस हजार से ऊपर की जनसंख्या के क्षेत्रों में नगरपालिका का निर्माण किया जाता है।

नगरपालिकाएँ भी विधिक दृष्टि से वैधानिक निकाय होती हैं। इनकी निगम मुद्रा होती है तथा शाश्वत उत्तराधिकार होता है। कानून की दृष्टि में नगरपालिकाएँ बंध व्यक्ति होती हैं। ये सम्पत्ति का अर्थ विक्रय कर सकती हैं। इन पर मुकदमा चलाया जा सकता है तथा ये दूसरों पर मुकदमा चला सकती हैं।

नगरपालिकाओं में एक निर्वाचित "परिषद" होती है जो जनता के द्वारा वयस्क मतदाताधिकार के आधार पर चुनी जाती है। यह परिषद नगरीय क्षेत्र में कानून और नियम बनाने के लिए अधिकृत होती है और नगर के शासन की नीति का निर्धारण इसी निकाय के द्वारा किया जाता है। परिषद का आधार प्रत्येक राज्य में भिन्न-भिन्न होता है और उस राज्य की कुल जनसंख्या तथा नगर की जनसंख्या परिषद के सदस्यों की संख्या को निर्धारित करने में निर्णायक होती है। परिषद का कार्यकाल सभी राज्यों में भिन्न: 3 से 5 वर्ष के बीच होता है। प्राचीन नगरीय सम्बन्ध समिति ने नगरपरिषद के 3 वर्ष के कार्यकाल को बहुत कम माना है और इसको बढ़ाकर 5 वर्ष करने की सिफारिश की है।

परिषद अपने ही सदस्यों में से एक व्यक्ति को अपना अध्यक्ष चुनती है। व्यावहारिक स्थिति यह है कि परिषद का अध्यक्ष बहुमत दल का नेता होता है और नगरपालिका अध्यक्ष के रूप में वह न केवल नीति निर्माणकारी निकाय "परिषद" की बैठकों की अध्यक्षता करता है बल्कि निर्धारित नीतियों को कार्यान्वित करने वाले प्राधिकारी कमिशनर और उनके अधीनस्थ कामिक वर्ग पर भी वह नियन्त्रण करता है। नगरपालिका अपने नायक मंचालन के लिए बहुत सारी स्थाई और अस्थायी समितियों का निर्माण भी करती है। नगरपालिका राज्य में प्रवर्तित नगरपालिका अधिनियम के अन्तर्गत प्राप्त प्राधिकारों के अनुसार अपने क्षेत्र में करारोपण और एकत्रण करती है। इस निकाय का विवरण भी अध्याय 5 में विस्तार से दिया गया है।

3. कस्बा क्षेत्र समिति

कस्बा क्षेत्र समितियाँ छोटे शहरों में बनायी जाती हैं। वे क्षेत्र जो ग्राम

से शहरीकरण की प्रक्रिया में है किन्तु न तो पूरी तरह ग्राम हैं और न वे पूरी तरह शहर ही बन पाये हैं, उन्हें कस्बा कहा जा सकता है। ऐसे कस्बा-क्षेत्रों के प्रशासन के लिए कस्बा क्षेत्र समितियाँ स्थापित की जाती हैं। देश में असम, केरल, मध्यप्रदेश, उत्तर प्रदेश, पश्चिमी बंगाल, जम्मू कश्मीर और हिमाचल प्रदेश ऐसे राज्य हैं जिनमें कस्बा क्षेत्र समितियाँ पायी जाती हैं। देश में इस समय कस्बा क्षेत्र समितियों की कुल संख्या 335 है जिनमें से 279 समितियाँ अर्थात् 80 प्रतिशत अनेक उत्तर प्रदेश में पायी जाती हैं। इन्हें स्थापित करने के लिए भी राज्य सरकार को एक सामान्य कानून बनाना होता है जिसके अन्तर्गत वे किसी भी क्षेत्र को कस्बा क्षेत्र समिति घोषित कर सकती है। आसाम में कस्बा समितियों की रचना इस समय नगरपालिका अधिनियम 1916 के अन्तर्गत ही की जाती है।

इन समितियों पर सम्बन्धित जिलाधीश को पर्यवेक्षण और नियन्त्रण के अर्थात् अधिकार दिये जाते हैं। कस्बा क्षेत्र समिति के आशिक सदस्य निर्वाचित और शेष सदस्य राज्य सरकार द्वारा मनोनीत होते हैं। इन समितियों से स्थानीय शासन के सफाई, रोगनी, नालियों की सफाई, इत्यादि सीमित कार्यों को करने की अपेक्षा की जाती है। आन्ध्रप्रदेश और मद्रास में जहाँ औद्योगिक श्रमिक रहते हैं, उन क्षेत्रों में इनकी स्थापना की गयी है। हिमाचल प्रदेश में राज्य सरकार यह मानती है कि जहाँ नगरपालिकाओं की स्थापना करना सम्भव न हो वहाँ कस्बा क्षेत्र समितियाँ स्थापित की जा सकती हैं। जम्मू तथा कश्मीर की सरकार अपने स्वविवेक से इनकी स्थापना का निर्णय लेती है। इन समितियों को नगरपालिकाओं की तुलना में कम स्वायत्तता मिलती है। इन पर जिलाधीश का अधिक कठोर नियन्त्रण होता है।

इधर पिछले कुछ वर्षों में कस्बा क्षेत्र समितियों के स्थान पर नगर पंचायतों का उद्भव हो रहा है। गुजरात में ऐसी नगर पंचायतों की स्थापना की गई है। बर्माटक तथा तमिलनाडु से भी नगर पंचायतों का प्रयोग किया जा रहा है।

4. अधिसूचित क्षेत्र समिति

नगरीय प्रशासन का यह स्तर एक विवेक और प्रायोगिक इकाई के रूप में उभरा है। कुछ राज्यों में उन क्षेत्रों में जहाँ राज्य सरकार यह अनुभव करती है कि उनमें नगरपालिकाएँ स्थापित नहीं की जा सकती, वहाँ अधिसूचित क्षेत्र समिति स्थापित कर देती है। नये विकासशील नगरों या पर्यटन की दृष्टि से

विशेष महत्व रखने वाले नगर अथवा छोटे कस्बों में भी इनकी स्थापना की गयी है। इसकी स्थापना राज्य सरकार कोई अधिनियम बनाकर नहीं करती अपितु उसके निर्माण की सूचना राज्य सरकार द्वारा सरकारी राजपत्र (गजट) में अधिसूचित कर दी जाती है, इसीलिए इसे "अधिसूचित क्षेत्र समिति" कहा जाता है। इन क्षेत्रों पर राज्य के नगरपालिका अधिनियम के केवल वे नियम ही प्रवर्तित होते हैं जो सरकारी राज-पत्र में अधिसूचित कर दिए जाते हैं। सरकार को यह स्पष्ट अधिकार होता है कि अपनी अधिसूचना में वह इन समितियों को अधिकार दे दे। अधिसूचना क्षेत्र समिति प्रायः सरकार द्वारा मनोनीत होती है और निर्वाचित सदस्यों का इसमें अभाव होता है।

राजस्थान में अधिसूचित क्षेत्र समिति की स्थापना के लिए राज्य सरकार ने एक अपना विशिष्ट "मॉडल" अपनाया है। राजस्थान में कुछ पर्यटकीय महत्व के क्षेत्रों का प्रशासन सीधे राज्य सरकार के अधिकतम नियंत्रण में रहे, इस दृष्टि से उनमें अधिसूचित क्षेत्र समितियों की स्थापना की गई है। उदाहरणार्थ—आमर, पुष्कर, माउण्ट आबू, जैसलमेर, विद्याविहार (पिलानी) और रावनमाटा ऐसे पर्यटकीय महत्व के स्थान हैं जिनके स्थानीय प्रशासन को राज्य सरकार स्थानीय राजनीति का शिकार नहीं होने देना चाहती अतः उनमें स्थानीय प्रशासन के संचालन हेतु अधिसूचित क्षेत्र समितियों की स्थापना की गयी है।

उड़ीसा में जहाँ इन समितियों की संख्या सर्वाधिक है, प्रशासकीय परम्परा के अनुसार इनकी स्थापना हेतु निम्नलिखित मापदण्डों पर ध्यान दिया जाता है

1. क्षेत्र में आहूरी सक्षम हो,
2. जहाँ नगरपालिका द्वारा संचालित सेवाओं की मांग हो,
3. जहाँ की जनसंख्या 3 हजार से कम न हो।

बिहार में राज्य सरकार अपनी म्बविवेकी शक्ति के अन्तर्गत इनकी स्थापना करती है। उत्तरप्रदेश में भी राज्य सरकार उन क्षेत्रों में जहाँ की जन-संख्या दस हजार से अधिक न हो और वार्षिक आय 5 हजार रुपये से कम न हो, अधिसूचित क्षेत्र समिति स्थापित करती है।

इस विवरण से यह प्रतीत होता है कि उन क्षेत्रों में अधिसूचित क्षेत्र समिति के अन्तर्गत लिया जाता है जो नगरपालिका बनाने की शक्ति पूरी नहीं करते हैं किन्तु वे किसी न किसी कारण से महत्वपूर्ण हैं। कुछ राज्यों में इन समितियों के कतिपय सदस्यों का निर्वाचन भी होता है। इनकी मददगार मन्त्र्या

सम्बन्धित राज्य सरकार द्वारा निर्धारित की जाती है। राज्य-सरकार ही सदस्यों में से किसी व्यक्ति को समिति का सभापति और उपसभापति नियुक्त कर देती है।

5. छावनी मण्डल

देश में इस समय 62 छावनी बोर्ड हैं, जो सम्पूर्ण देश में बिखरे हुए हैं। इन्हें 'केन्द्रीय बोर्ड' भी कहा जाता है। छावनी मण्डल का प्रशासन भारतीय छावनी मण्डल अधिनियम 1924 के अन्तर्गत संचालित किया जाता है। इनका विकास ब्रिटिश शासन के अधीन हुआ था।

छावनी मण्डल की स्थापना उन स्थानों पर की जाती है जहाँ छावनी में सेना रहती है। जिस स्थान पर सेना छावनी बनाकर रहती है उस स्थान के आस पास बहुत से असैनिक क्षेत्रों का विकास भी हो जाता है। सेना की दैनिक आवश्यकताओं की पूर्ति और सुविधा के लिए बाजार बनाया जाता है और सैनिकों की असैनिक आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए आस-पास भी पूरी बस्ती विकसित हो जाती है।

छावनी के आस-पास की जनसंख्या के आधार पर छावनी मण्डल को तीन भागों में विभाजित किया गया है :

1. प्रथम श्रेणी छावनी में उन छावनी मण्डलों को सम्मिलित किया जाता है जहाँ के नागरिकों की संख्या दस हजार से अधिक हो। देश में ऐसे तीस छावनी मण्डल हैं।
2. द्वितीय श्रेणी छावनी में असैनिक जनसंख्या 2500 से दस हजार के बीच होती है। ऐसे छावनी मण्डल 19 हैं।
3. तृतीय श्रेणी की छावनी में असैनिक जनसंख्या 2500 से कम होती है जो कुल 13 हैं।

छावनी बोर्ड में आधे सदस्य सेना के अधिकारी होते हैं तथा आधे सदस्य असैनिक नागरिकों में से निर्वाचित होते हैं। छावनी बोर्ड में सदस्यों की संख्या 3 से 15 के मध्य होती है। छावनी बोर्ड का सभापति सैनिक छावनी का सर्वोच्च सैनिक अधिकारी या ऑफीसर कमांडिंग स्वयं होता है तथा उपाध्यक्ष असैनिक सदस्यों में से चुना जाता है। इसके प्रशासन में सैनिक शासन की छाप रहती है। छावनी मण्डल में चुने हुए सदस्यों का कार्यकाल 3 वर्ष होता है और सैनिक पदाधिकारियों में से लिए हुए सदस्यों का कार्यकाल तब तक जारी रहता है जब तक वे अपने पद पर पदासीन होते हैं।

छावनी बोर्ड के नगरीय प्रशासन पर अनेक बार यह आरोप लगाया जाता है कि यह व्यवस्था लोकतांत्रिक व्यवस्था में मेल नहीं खाता है, अतः इसे हटाकर किसी अन्य नगरीय निवास की व्यवस्था इन क्षेत्रों के लिए की जानी चाहिए। भारत की स्वतन्त्रता के पश्चात् के दिनों में श्री एस के पाटिल की अध्यक्षता में नियुक्त समिति का इस बारे में यह कहना था कि अनेक छावनी क्षेत्रों को प्रसैनिक क्षेत्रों से पृथक् करना भौगोलिक दृष्टि में संभव नहीं है या ये असैनिक क्षेत्र इतने छोटे हैं कि स्वतन्त्र रूप से किसी अन्य स्वायत्त शासन की इकाई के रूप में काम नहीं कर सकते। श्री पाटिल की समिति ने जो प्रतिवेदन दिया उस पर संसद ने 1954 में विचार किया और इस विचार विमर्श के पश्चात् भारत का सुरक्षा मंत्रालय इस निष्कर्ष पर पहुँचा कि -

1 छावनी बोर्ड के प्रशासन पर सैनिक प्रशासन की छाप रहनी चाहिए अतः छावनी बोर्ड के गठन का वर्तमान स्वरूप बना रहना चाहिए।

2. असैनिक क्षेत्रों का प्रशासन असैनिक क्षेत्र समिति, जो छावनी मण्डल की ही एक समिति है, को दे दिया जाना चाहिए तथा इन समितियों को छावनी मण्डल अधिनियम के अन्तर्गत अधिक से अधिक शक्तियाँ स्वीकृत की जानी चाहिए।

कार्यों की दृष्टि से छावनी मण्डल के कार्य भी नगरपालिका जैसे ही होते हैं किन्तु उसे कुछ अतिरिक्त शक्तियाँ भी प्रदान की जाती हैं। छावनी क्षेत्र में सफाई एवं दुराचार के नियन्त्रण पर विशेष महत्व दिया जाता है। छावनी बोर्ड अनिवार्य और ऐच्छिक दोनों ही प्रकार के कार्यों का सम्पादन करता है। इसके अनिवार्य कार्यों को इस प्रकार व्यक्त किया जा सकता है

1. लोक सुरक्षा, स्वास्थ्य तथा सुविधा के आधार पर मार्गों तथा अन्य स्थानों में अवरोधनों को हटाना,
2. मार्गों तथा अन्य सार्वजनिक स्थानों में प्रकाश की व्यवस्था तथा छिड़काव,
3. नालों, नालियाँ एवं सार्वजनिक स्थानों की सफाई,
4. खतरनाक इमारतों एवं स्थानों को सुरक्षित बनाना या उन्हें हटाना,
5. मार्गों, पुलों, हटो इत्यादि में जल निकास व्यवस्था, मल निकास व्यवस्था, का निर्माण और उनका अनुकरण,
6. जन्म एवं मरण का पंजीकरण,

7. मृतक कार्यों के स्थलों का निर्माण एवं नियमन,
8. शुद्ध पेयजल की व्यवस्था,
9. सार्वजनिक चिकित्सास्थलों की स्थापना और रोग निरोधक टीकों की व्यवस्था,
10. प्राथमिक पाठशालाओं की स्थापना और उनका संचालन,
11. अग्नि से बचाव ।

ऐच्छिक कार्य

1. तालाबों और कुओं का निर्माण,
2. जनगणना,
3. बिजली का प्रवन्ध,
4. सार्वजनिक पर्यवेक्षण व्यवस्था का प्रवन्ध,
5. अस्वास्थ्यकर स्थानों को निवास के योग्य बनाना,
6. विभिन्न प्रकार के सार्वजनिक कर ।

नगरीय प्रशासन की छावनी मण्डल की यह व्यवस्था ऐसी नगरीय इकाई है जिसका संचालन राज्य सरकार द्वारा नहीं अपितु केन्द्र सरकार के सुरक्षा मंत्रालय के नियन्त्रणाधीन होता है। छावनी मण्डल मुख्यतः केन्द्रीय सरकार द्वारा नियंत्रित संस्था होती है इस कारण लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण की स्वशासन की इकाई के रूप में इसका क्या स्वागत नहीं किया जाता जैसा अन्य इकाइयों का किया जाता है। यह भी कहा जाता है कि अधिकतर छावनी बड़े-बड़े नगरों के निकट स्थित होती है अतः इतना निकट स्थानीय शासन का होना न केवल अनावश्यक है बल्कि इससे घन का अव्यवस्था भी होता है और अनेक उलझनों तथा भ्रम उत्पन्न हो जाते हैं। यह भी कहा जाता है कि जहाँ छावनी होती है वहाँ स्थान की आवश्यकता से कहीं अधिक भूमि पर वे अधिकार कर लेते हैं। ऐसी स्थिति में अधिकांश क्षेत्र सेना के अधिकार में होता है और ग्राम-पास के बहुत छोटे क्षेत्र में असैनिक निवासी रहते हैं। छावनी मण्डल का कार्यकरण सेना से इतना प्रभावित होता है कि इस पद्धति को लोकतांत्रिक कदापि नहीं माना जा सकता। हिन्दु छावनी मण्डल का अपना एक महत्व है और सैनिक छावनियों के समीप नागरिक प्रशासन को नियन्त्रित और संचालित करने में इसकी अपनी असंदिग्ध भूमिका है।

6. एकल उद्देशीय अभिकरण—

नगरीय शासन का अन्तिम प्रकार एकल उद्देशीय अभिकरण होता है। विद्वान इसे नगरीय शासन का प्रकार कहने की अपेक्षा नगरीय शासन की अन्य इकाइयों का सहायक कहते हैं। एकल उद्देशीय अभिकरण ऐसे संगठनों को कहते हैं, जो केवल एक उद्देश्य को पूरा करने के लिए बनाया जाता है। उसे जो शक्तियाँ प्रदान की जाती हैं उन सीमाओं में रह कर वह एक स्वायत्त-शासी निकाय होता है, जिसके अपने पृथक् आय के स्रोत होते हैं और स्पष्टतः एक विशिष्ट उद्देश्य को पूरा करना उसका वैधानिक वर्तमान्य होता है।

स्थानीय स्वशासन कुछ कार्यों को ठीक प्रकार से नहीं कर पाता है। कुछ विद्वानों का यह विचार भी है कि आधुनिक जीवन की बढ़ती हुई जटिलता में कुछ कार्यक्रमों पर इतने तकनीकी और जटिल होते हैं कि उनके लिए विशेष उपाय की आवश्यकता होती है। उन कार्यों का सम्पादन कुशलता से करने के लिए अनन्य रूप से भी पृथक् संगठनों की आवश्यकता होती है जिन्हें केवल एक दायित्व मँपा जाता है। डॉ० श्रीराम माहेश्वरी ने यह भी कहा है कि कुछ कार्य इस तरह के होते हैं कि उन्हें राजनीति के दल-दल से निजालने की आवश्यकता होती है इसलिए भी पृथक् अभिकरणों की स्थापना की जाती है। आधुनिक युग में जहाँ नगरीकरण की प्रक्रिया अत्यन्त तेजी से बढ़ रही है, नगर परिवहन जल व्यवस्था, बिजली, नगरीय विकास और आयोजन तथा मल निकास इत्यादि कार्यों की प्रकृति ऐसी है जिन्हें स्थानीय शासन अपने अन्य नियमित दायित्वों के साथ कुशलता से पूरा नहीं कर सकता, इसीलिए स्वायत्तशासी एकल उद्देशीय अभिकरण स्थापित किये जाते हैं।

एकल उद्देशीय अभिकरण को विशिष्ट उद्देशीय संस्थाएँ भी कहा जाता है। नगर विकास के अभिकरण जैसे दिल्ली विकास प्राधिकरण, जयपुर विकास प्राधिकरण और नगर विकास न्यास, बन्दरगाह न्यास (पोर्ट ट्रस्ट), आवासन मण्डल इत्यादि भी विशिष्ट उद्देशीय अभिकरण हैं, जिन्हें उनके नाम से इंगित दायित्व के निष्पादन की जिम्मेदारी दी जाती है।

नगर निगम या नगरपालिकाएँ नगर में सफाई का कार्य तो कुशलता से कर सकती हैं किन्तु नगरीय विकास सुनियोजित दृष्टि से नियंत्रित करने का कार्य वे ठीक से नहीं कर सकती। नगरो की बढ़ती हुई जनसंख्या में, नगर का सुनियोजित विकास सुनिश्चित करने के लिए बड़े नगरो में विकास प्राधिकरण और छोटे नगरों में सुचारु न्यासों की स्थापना इस हेतु की जाती है। यहाँ यह उल्लेखनीय

है कि प्रथम पाँच प्रकार की संस्थाओं में से एक संस्था स्थानीय शासन के कार्यों को करने के लिए प्रत्येक नगर में हो सकती है और किसी विशेष उद्देश्य के लिए उस नगर में स्थानीय शासन की इकाई के होते हुए भी एकल उद्देश्यीय प्रतिक्रिया स्थापित किया जा सकता है। उदाहरणार्थ दिल्ली में जहाँ नगर निगम है, नई दिल्ली क्षेत्र के लिए नगरपालिका है, दिल्ली छावनी बोर्ड है, वहीं दिल्ली के नगरीय विकास को सुनियोजित स्वरूप देने की दृष्टि से 'दिल्ली विकास प्राधिकरण' भी स्थापित किया गया है। इसी प्रकार कानपुर में, कानपुर विकास प्राधिकरण है और जयपुर में जयपुर नगर परिषद के होते हुए भी जयपुर विकास प्राधिकरण जयपुर के सुनियोजित विकास को सुनिश्चित करने के लिए स्थापित किया गया है।

इसी प्रकार जिन महानगरों के किनारे समुद्र है और बन्दरगाह बने हुए हैं वहाँ के बन्दरगाहों के स्थानीय नियन्त्रण के लिए बन्दरगाह न्यास बनाया गया है। उदाहरणार्थ कलकत्ता, बम्बई, विशाखापत्तनम, मद्रास और कोचीन में समुद्री बन्दरगाह पर स्थानीय समस्याओं को हल करने, बन्दरगाहों पर गोदाम बनवाने, उनकी सफाई करवाने, बड़े-बड़े जहाजों को ठहराने के लिए समुद्री तटों को गहरा करवाने, जहाँ-जहाँ पर माल उतारने व चढ़ाने के लिए मजदूरों की व्यवस्था करने और बन्दरगाहों में आवश्यक सुधार करने के लिए इन बन्दरगाहों पर बन्दरगाह न्यास नामक अधिकरण सम्बन्धित सरकारों ने स्थापित किये हैं। इन बन्दरगाह न्यासों के प्रबन्ध मण्डल में कुछ सदस्य सरकार द्वारा मनोनीत होते हैं और शेष व्यापारियों के समूहों द्वारा चुने हुए सदस्य होते हैं। प्राथमिक रूप से निर्वाचित और प्राथमिक रूप से मनोनीत प्रतिनिधि मण्डल बन्दरगाह न्यास के संचालन की समूची व्यवस्था को नियन्त्रित करते हैं।

इसी प्रकार आजकल बड़े-बड़े नगरों में, नगरीकरण के बढ़ते हुए दबाव के कारण आवास की समस्या अत्यन्त जटिल हो गयी है। मकानों का किराया सुरक्षा की भाँति बढ़ता चला जा रहा है। नगरों में रहने वाले निवासी आवास योग्य जमीन नहीं ले पाते और यदि ले भी पाते हैं तो मकान का निर्माण उनके लिए अत्यन्त अशुभ और व्ययसाध्य लगता है। इसलिए आधुनिक लोक कल्याण का जो सङ्कल्प सरकारों ने ले रखा है उसके अनुरूप शहरी निवासियों की इस समस्या को हल करने के लिए प्रत्येक राज्य में आवासन मण्डल बनाया गया है, जिनका प्रमुख कार्य शहर के निवासियों को बने बने स्वरूप पर्यावरण मुक्त मकान उपलब्ध करवाना होता है। आवासन मण्डल प्रायः पूर्णतः सरकार द्वारा मनोनीत होता है। आवासन मण्डल यह प्रयत्न करता है कि बड़े-बड़े नगरों का

व्यवस्थित विकास हो और इस हेतु मकानों का निर्माण, आवासीय भूखण्डों की नीलामी, बने बनाये मकानों की नीलामी, और भावी आवासीय आवश्यकताओं का आकलन कर लोगों को स्तरीय आवास उपलब्ध कराने के दायित्व का निर्वहन करता है।

कुछ बड़े औद्योगिक नगरों के स्थानीय प्रशासन के संचालन के लिए और उनकी विशेष आवश्यकताओं सुविधाओं एवं समस्याओं के निराकरण के लिए टाउनशिप स्थापित किये जाते हैं। ये टाउनशिप भी कई प्रकार के होते हैं प्रथम वह टाउनशिप, जो एक तरह से कारखाने वाले स्थान पर बनाये जाते हैं जैसे-राउरकेला, मिलाई और जमशेदपुर में एक ही प्रकार के उद्योग होने के कारण उन्हें एक कोटि में रखा जाता है। द्वितीय टाउनशिप जटिलता वाले उद्योगों की ध्यान में रखकर बनाया जाता है जहाँ एक प्रकार के नहीं बल्कि विभिन्न प्रकार के कारखाने हैं जैसे स्टील, खाद और कायला इत्यादि के कारखाने एक साथ उस क्षेत्र में पाये जाते हैं और, तृतीय प्रकार के टाउनशिप छोटे प्रकार के कारखानों के क्षेत्र में बनाये जाते हैं।

इस टाउनशिप में कतिपय सदस्य चुने हुए तथा कुछ अन्य सदस्य उद्योगों द्वारा एवं कुछ राज्य सरकार द्वारा मनोनीत होते हैं। इन क्षेत्रों के प्रशासन को नियन्त्रित करने के लिए एक प्रशासक भी नियुक्त किया जाता है। टाउनशिप यह सुनिश्चित करता है कि इस क्षेत्र की विकास सम्बन्धी व अन्य नागरिक सुविधाओं का वितरण ठीक प्रकार से बना रहे। इनकी वित्तीय व्यवस्था स्वयं जनता व कारखानों के संचालकों द्वारा की जाती है। इन्हें राज्य सरकार भी सहायता उपलब्ध कराती है। इस तरह ये विभिन्न प्रकार के एकल उद्देशीय अभिकरण विशिष्ट कार्यों को सम्पन्न करते हैं।

इस प्रकार नगरीय प्रशासन की उपरोक्त कुल छ प्रकार की इकाइयाँ भारतवर्ष में पायी जाती हैं।

महानगरों का स्थानीय प्रशासन : नगर निगम, उनकी स्वायत्तता और उत्तरदायित्व की समस्या

भारतवर्ष में नगर निगम, स्थानीय प्रशासन की शीर्षस्थ इकाई है। औद्योगिकरण के कारण नगरों का विस्तार न केवल अत्यन्त तेजी से हुआ है, अपितु नगरों की जनसंख्या, उसकी भूमि सीमा की लम्बाई में कहीं अधिक मात्रा में, बहुत रूप से बढ़ गयी है। जो नगर जनसंख्या और आकार की दृष्टि से अति विशाल हो गये हैं और जिनमें अनेकानेक नगरीय समस्याएँ उत्पन्न हो गयी हैं, उन्हें महानगरों की श्रेणी में रखा जाता है। दिल्ली, बम्बई, कलकत्ता, और मद्रास ऐसे बड़े महानगरों की श्रेणी में गिने जाते हैं। किंतु स्वतन्त्रता के पश्चात् अब नगरों की जनसंख्या का इतना अधिक विस्तार हो गया है कि इन श्रेणी में इनके अलावा भी अनेक नगरों जैसे हैदराबाद, पटना, ग्वालियर, जयपुर, विलासपुर, भोपाल, उज्जैन, सागर, नागपुर, सोलापुर, बंगलूर, धारवाड़, कानपुर, आगरा, इलाहाबाद, वाराणसी, लखनऊ, चन्द्रनगर, हवड़ा—आदि को सम्मिलित करते हुए इनके स्थानीय प्रशासन के लिए नगर निगमों की स्थापना की गयी है।

भारत में, प्रथम नगर निगम की स्थापना नगरनिगम अधिनियम, 1888 द्वारा बम्बई में की गयी थी। इसके पश्चात् मद्रास (1919) और कलकत्ता (1951) में नगर निगम स्थापित किये गये थे। वर्तमान में देश में जो अन्य नगर निगम हैं उनमें अधिकांश स्वतन्त्रता के बाद स्थापित किये गये हैं।

नगर निगम तथा नगर परिषद में अन्तर

नगर निगम जहाँ महानगरों में स्थापित किये जाते हैं वही नगर परिषद

अथवा नगरपालिका महानगरी से छोटे नगरी में स्थापित की जाती है। इनमें प्रमुख अन्तरो का प्रस्तुतीकरण इस प्रकार किया जा सकता है

1 दोनों में प्रथम अन्तर यह है कि जहाँ नगर निगम स्थापित करने के लिए राज्य सरकारों को विधान मण्डल द्वारा पृथक् से विशेष विधान पारित करना होता है, और ऐसा प्रत्येक नगर निगम के लिए करना पड़ता है, वहीं नगरपालिकाएँ स्थापित करने के लिए राज्य सरकारें एक सामान्य विधि बना देती है जिसके अन्तर्गत राज्य में, राज्य सरकार जब कभी चाहे किसी क्षेत्र में नगरपालिका बना सकती है। नगरपालिका की स्थापना के लिए राज्य सरकार का हर बार विधानसभा की अनुमति नहीं लेनी पड़ती अपितु एक बार पारित सामान्य विधि के अन्तर्गत राज्य सरकार को यह अधिकार प्राप्त हो जाता है कि उस विधि की सीमा में रहते हुए वह किसी भी क्षेत्र को नगरपरिषद या पालिका घोषित करने का कार्यकारी आदेश दे सकती है। भारत - यह कहा जा सकता है कि कोई भी नगर निगम राज्य के विधानमण्डल द्वारा पारित सबिधि के परिणाम स्वरूप ही अस्तित्व में आता है जब कि नगरपालिका के लिए हर बार यह आवश्यकता नहीं पड़ती।

2 नगर निगम और नगर परिषद में दूसरा प्रमुख अन्तर यह होता है कि नगर निगम में विचारात्मक और कार्यकारी निकायों का पृथक्करण पाया जाता है जबकि नगरपरिषद में यह पृथक्करण उतना नहीं होता। नगर निगम में नगरीय प्रशासन के लिए नीति निर्धारण का विचार-विमर्शकारी कार्य निगम की परिषद, मेयर की अध्यक्षता में सम्पन्न करती है, मेयर और परिषद का नीतियों के निष्पादन अर्थात् कार्यकारी निकाय पर कोई नियंत्रण नहीं होता। निगम का कार्यकारी निकाय कमिशनर की अध्यक्षता में गठित होता है जो निगम द्वारा निर्धारित नीतियों और पारित विधियों को क्रियान्वित करने के लिए उत्तरदायी होता है दूसरी ओर, नगरपालिकाओं में यह विभाजन नहीं होता है। नगरपालिकाओं की परिषद यवन निर्वाचित अध्यक्ष के नेतृत्व में न केवल नगरीय प्रशासन की नीतियाँ निर्धारित करती है अपितु परिषद का अध्यक्ष नीतियों के निष्पादन करने वाले कार्यकारी निकाय कमिशनर और उसके स्टाफ पर भी पूरा नियंत्रण रखता है। इस तरह नगर निगम जहाँ विचारात्मक और कार्यकारी कार्यों के पृथक्करण पर आधारित नगरीय प्रशासन का प्रतिमान (मॉडल) प्रस्तुत करता है वहीं नगरपरिषदें या नगरपालिकाएँ इस पृथक्करण के न होने का प्रतिमान मानी जाती हैं।

3 नगर निगम और नगरपालिकाओं में जनसंख्या और आय स्तर की दृष्टि से भी अन्तर पाया जाता है। नगर निगम की जनसंख्या नगरपालिकाओं की तुलना में अधिक होती है क्योंकि नगर निगम प्रायः महानगरों में बनाये जाते हैं जिनकी जनसंख्या प्रायः 5 लाख से अधिक होती है। जबकि नगरपालिकाओं की स्थापना न्यूनतम 5 हजार की जनसंख्या पर भी कर दी जाती है। इसी प्रकार कोई भी नगर निगम स्थापित करने के लिए उस नगर में एक करोड़ रुपये वार्षिक आय को एक मापदण्ड माना जाता है जबकि नगरपालिकाओं के लिए ऐसी कोई पूर्वापेक्षा नहीं है।

4. नगर निगम का राजनीतिक अध्यक्ष मेयर होता है जो केवल एक वर्ष के लिए चुना जाता है, यद्यपि उसे उसके पद पर तीन बार भी चुना जा सकता है, जबकि नगर परिषद का राजनीतिक नेतृत्व परिषद के निर्वाचित अध्यक्ष द्वारा किया जाता है जिसका कार्यकाल नगरपालिका के कार्यकाल के समान 3 से लेकर 5 वर्ष तक होता है।

5. दोनों में समानता का बिन्दु यह है कि दोनों निकायों का निर्माण राज्य सरकार करती है जिसमें इनके नियन्त्रण और पर्यवेक्षण की शक्तियाँ भी सन्निहित होती हैं। राज्य सरकार नगर निगम और नगर परिषद दोनों को भंग करके उनका प्रशासन अपने हाथ में लेने के लिए सक्षम मानी जाती है।

नगर निगम स्थापित करने के मापदण्ड

नगर निगम स्थापित करने के लिए कोई स्पष्ट मापदण्ड निर्धारित नहीं है। जैसा कि पूर्व में उल्लेख किया जा चुका है कि स्थानीय शासन राज्य सूची का विषय है इस कारण स्थानीय शासन की कौनसी इकाई, नहीं स्थापित की जानी है, इस बारे में राज्य सरकारें निर्णय लेने के लिए पूर्णतः प्राधिकृत और स्वतंत्र होती हैं। नगर निगम प्रायः घनी आबादी वाले नगरों में बनाये जाते हैं। इनकी स्थापना किन बड़े नगरों में की जाए, यह एक नीति संबंधी प्रश्न है जो संबंधित राज्य सरकार द्वारा अपने साधन-स्रोतों एवं स्थानीय स्वायत्त शासन के दर्शन इत्यादि के परिदृश्य में निर्धारित किया जाता है। वर्तमान में भारत में कतिपय ऐसे नगर निगम भी हैं जिनकी संख्या 50 से 80 लाख के बीच है जबकि कुछ ऐसे नगर निगम भी स्थापित हैं जिनकी जनसंख्या 5 लाख से भी कम है। इसी प्रकार कुछ नगर निगमों की वार्षिक आय 50 लाख से भी कम है।

ग्रामीण नगरीय संवर्धन समिति (1966) ने यह अभिप्राय व्यक्त किया कि स्थानीय शासन की निगम पद्धति उन्हीं नगरों में स्थापित की जाये जिनकी

जनसंख्या 5 लाख और वार्षिक आय एक करोड़ से कम न हो। समिति की इस अभिप्राय के बारे में पश्चात्तवर्ती काल में यह अनुभव किया गया है कि जनसंख्या एवं आय स्तर पर आधारित नगर निगम बनाने की ये कमीटियाँ अपेक्षाकृत अधिक कठोर हैं अतः किसी वर्तमान नगरपालिका को नगर निगम में परिवर्तित करने की उपरोक्त अपेक्षाओं को एक मात्र आधार नहीं बनाया जा सकता। भारत वर्ष में राज्य सरकारों द्वारा आम तौर पर नगर निगम बनाने के लिए जिन आधारों को ध्यान में रखा जाता है वे निम्नांकित हैं।

- 1 घना बसा हुआ क्षेत्र हो,
2. विद्यमान इकाई नगरपालिका या परिषद पर्याप्त विकसित हो तथा उसके भावी विकास की संभावना हो,
3. नगरपालिका की वर्तमान वित्तीय स्थिति तथा मुद्रा संभावनाएँ हो,
4. बड़े हुए करो को वहन करने की जनता की क्षमता तथा इच्छा, और
5. निगम के पक्ष में प्रबल लोकमत।

नगर निगम के निर्माण के लिए ये मानक कोई सुनिश्चित और अपरिवर्तनीय मिश्रान्त नहीं हैं। वस्तुतः ये वे मापदण्ड हैं जिन्हें राज्य सरकारें प्रायः नगर निगम स्थापित करते समय ध्यान में रखती हैं। राज्य सरकारें ही वस्तुतः हम बात का अन्तिम निर्णय करती हैं कि किन नगर में नगर निगम बनाया जाये। सामान्यतः जो नगर महानगर बनने की ओर अग्रसर हो और जहाँ वर्तमान नगरपालिका की वित्तीय स्थिति पर्याप्त मुद्रा हो तथा लोकमत निरन्तर नगर निगम की माग करता हो, उस नगर में राज्य सरकारें नगर निगम बनाने के लिए तैयार हो जाती हैं।

नगर निगम का आन्तरिक संगठन

नगर निगम के संगठन को निम्नांकित घटकों के माध्यम से समझा जा सकता है

1. परिषद
2. मेयर तथा उपमेयर
3. नगर आयुक्त तथा
4. समितियाँ

किसी भी नगर निगम की संरचना उपर्युक्त 4 घटकों से मिलकर होती है। उनका प्रत्येक का विवरण इस प्रकार है

1 परिषद

नगर निगम एवं नगर परिषद दोनों में ही एक निर्वाचित परिषद का प्रावधान होता है। यह निर्वाचित परिषद नगर निगम का वैधानिक निकाय मानी जाती है जिसमें नगर की जनता द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधि होते हैं। यह एक प्रकार की स्थानीय विधायिका है जिस पर यह दायित्व होता है कि स्थानीय जनता की आकांक्षाओं के अनुरूप नगरीय कानूनों और नियमों का निर्माण करे। सम्पूर्ण नगर को चुनाव की दृष्टि से वार्डों में विभाजित कर दिया जाता है और प्रत्येक वार्ड से एक प्रतिनिधि उस क्षेत्र के वयस्क नागरिकों के द्वारा चुना जाता है। परिषद में नगर के सभी वार्डों से चुने हुए प्रतिनिधियों को पार्षद कहा जाता है। परिषद का कार्यकाल अधिनियम द्वारा नगर निगम के कार्यकाल जितना होता है। यह कार्यकाल ग्रामस्तरीय पर 3 से पाँच वर्ष का होता है। परिषद में निर्वाचित सदस्यों के अलावा कुछ सदस्य और भी होते हैं जिन्हें एलडरमैन (नगर वृद्ध) कहा जाता है। इस कोटि में नगर के वयोवृद्ध, अनुभववी और ऐसे लोगों को स्थान दिया जाता है जिनकी उपस्थिति से नगरीय शासन की छवि उत्कृष्ट होने की सम्भावना रहती है। इस प्रथा में महिला वर्ग को प्रतिनिधित्व मिलने के अलावा नगर के ऐसे प्रतिष्ठित व्यक्ति, विशेषज्ञ और नगरीय शासन तथा प्रशासन के क्षेत्र में रुपाति एवं प्रतिष्ठा प्राप्त व्यक्तियों को भी स्थान मिल जाता है जो प्रायः चुनाव लड़कर अपना योगदान देने के प्रति रुचि नहीं रखते। प्रायः सभी नगर निगमों में इस तरह दो प्रकार के सदस्य होते हैं एक वे जो सीधे निर्वाचित होते हैं और दूसरे वे जो निर्वाचित पार्षदों द्वारा नगरवृद्ध के रूप में परिषद में सह-चरित किये जाते हैं। दिल्ली नगर निगम में जहाँ 80 सदस्य निर्वाचित होते हैं वहीं 6 सदस्य एलडरमैन के रूप में लिए जाते हैं। इसी प्रकार कलकत्ता नगर निगम में 100 सदस्य निर्वाचित होते हैं। 5 सदस्य एलडरमैन लिये जाते हैं। बम्बई नगर निगम में एलडरमैन कोटि सदस्यों का कोई प्रावधान नहीं है।

सैद्धान्तिक दृष्टि से एलडरमैन के रूप में नगर के गरुमान्य प्रवृद्ध जनो भूतपूर्व अनुभववी प्रशासकों और नगरीय शासन के विशेषज्ञों को स्थान देने का प्रावधान उत्कृष्ट प्रतीत होता है किन्तु व्यवहार में निर्वाचित पार्षदों के द्वारा एलडरमैन के रूप में जिन लोगों को सहयोजित किया जाता है वे प्रायः राजनीतिक आधार पर ही लिए जाते हैं।* इस प्रावधान का इसकी सैद्धान्तिक भावना के अनुरूप उपयोग किया जाये तो यह अत्यन्त श्रेष्ठ है किन्तु कुछ क्षेत्रों में, इस प्रावधान के राजनीतिक उपयोग के कारण, इसकी आलोचना की जाती है।

कुछ नगर निगमों में अनुसूचित जातियों तथा जनजातियों के लिए स्थान आरक्षित किये जाते हैं। उदाहरणार्थ दिल्ली नगर निगम में 12 निर्वाचित क्षेत्र अनुसूचित जाति के सुरक्षित हैं और शेष 68 क्षेत्र सामान्य घोषित किये हुए हैं किन्तु बम्बई नगर निगम में स्थानों के आरक्षण की ऐसी कोई परिपाटी नहीं है।

नगर निगम की इस परिपद का आकार सभी नगर निगमों में भिन्न भिन्न होता है। वस्तुतः परिपद का यह आकार नगर की जनसंख्या पर निर्भर करता है। अधिनियम में जो मदस्य संख्या निर्धारित की जाती है अनेक वर्षों तक उसके अपरिवर्तित रहने के कारण बढ़ती हुई जनसंख्या से उसका तत्सम्बन्ध नहीं रह पाता है। नगर के सभी भौगोलिक क्षेत्रों को नगर निगम में प्रतिनिधित्व देने की दृष्टि से परिपद का आकार निश्चित किया जाना उचित रहता है। केवल इस दृष्टि से परिपद का आकार छोटा रखना उचित नहीं है कि छोटी परिपद अधिक व्यवहारिक होती है। स्थानीय जनता की स्थानीय आवश्यकताओं को प्रभावशाली तरीके से सम्भलना और उसे पूरा करने के लिए नगर निगम की परिपद का आकार निश्चित किया जाना चाहिए।

नगर निगम की यह परिपद नगरीय शासन का विचार-विमर्शकारी निकाय है। जैसा कि पूर्व में व्यक्त किया जा चुका है कि नगर निगम में विचार विमर्शकारी निकाय और कार्यत्मक निकाय में पार्थक्य पाया जाता है। वस्तुतः निगम की परिपद पर यह अनन्य दायित्व होता है कि वह नगरीय स्थानीय प्रशासन के लिए नीतियाँ निर्धारित करे और आवश्यक कानून तथा नियम बनाये निर्वाचित पाँचों एवं नगरवृद्धों से निर्मित इस परिपद द्वारा निर्धारित नीतियों के कार्यान्वयन का दायित्व अनन्य रूप से निगम के कार्यकारी निकाय नगर प्रायुक्त और उसके अधीनस्थ कार्मिकों पर होना है।

नगर निगम की परिपद के कार्यकाल, जो प्रायः 3 से 5 वर्ष होता है, के बारे में भी विद्वानों ने यह राय व्यक्त की है कि 3 वर्ष कार्यकाल किसी भी नैतिक दृष्टि से निर्वाचित परिपद के लिए कम होता है। दिल्ली कलकत्ता और बम्बई नगर निगम की परिपद के सदस्यों का कार्यकाल 4 वर्ष निर्धारित किया हुआ है। परिपद की स्थिति नगरीय प्रशासन में सर्वोच्च विचारक निकाय भी होती है। जो प्रायः उसी प्रकार काम करती है जिस प्रकार किसी राज्य की विधानसभा कार्य करती है। अतः नगरीय प्रशासन के मनीषियों का मुझाव है कि नगर निगम की परिपद का कार्य काल भी 5 वर्ष होना चाहिए।

2. मेयर तथा उपमेयर

इंग्लैंड की भांति हमारे नगरीय प्रशासन में भी नगर निगम का औपचारिक अध्यक्ष मेयर होता है। नगर निगम की कार्यपालक शक्तियाँ उसमें औपचारिक रूप से उस तरह निहित होती हैं जिम तरह राज्य प्रशासन में ये शक्तियाँ राज्यपाल में और राष्ट्रीय प्रशासन में राष्ट्रपति में निहित होती हैं। वह निगम का अध्यक्ष होता है तथापि औपचारिक प्रधान होने के कारण वह निगम का वास्तविक कार्यपालक नहीं होता, वह नगर का प्रथम नागरिक होता है। वह नगर की जान और गरिमा का प्रतीक समझा जाता है। निगम के निर्वाचित पाँचदो और नगरबूढ़ों द्वारा उसी में से मेयर का चुनाव एक वर्ष के लिए किया जाता है। यदि परिषद के सदस्य चाहे तो दूसरे कार्यकाल के लिए भी उसी का चुनाव करने वाले वर्ष कर सकते हैं। उत्तर प्रदेश के नगर निगमों में मेयर चुने जाने के लिए, परिषद का सदस्य होना आवश्यक नहीं है। निगम का यह अध्यक्ष परिषद के कार्यालय पर राजनीतिक और प्रशासनिक नियंत्रण करता है। दिल्ली नगर निगम में अधिनियम यह प्रावधान करता है। मेयर निगम के सभी अभिलक्षों को देख सकता है और नगरीय प्रशासन के सबंध में नगर आयुक्त से प्रतिवेदन माग सकता है।

मेयर, जिसे निगम का अध्यक्ष भी जा सकता है, निगम की परिषद की बैठकों की अध्यक्षता करता है। उसी के निर्देश पर परिषद की सामान्य और विशेष बैठकें बुलाई जाती हैं। राज्य सरकार और निगम के मध्य पत्र व्यवहार, कुछ नगर निगमों में उसी के माध्यम से होता है।

हमारे देश में नगर निगम का मेयर कार्यकारी शक्तियों से वंचित किया गया है। निगम के इस अध्यक्ष को नगर का राजनीतिक नेतृत्व प्रदान किया गया है और नगरीय प्रशासन के कार्य संचालन का दायित्व निगम आयुक्त पर छोड़ा गया है। ग्रामीण-नगरीय सबंध समिति ने भी निगमाध्यक्ष को कार्यकारी अधिकार नहीं देने की अभिशप्ता की थी। समिति का यह मत था कि यदि मेयर को कार्यकारी शक्तियाँ दी जाती हैं तो उसका कार्यकाल भी बढ़ाया जाना होगा। कोई भी मेयर राजनीतिक दृष्टि से दलगत राजनीति के दबाव में इतना घबराता है कि उस पर कार्यकारी शक्तियों का भार नहीं डाला जा सकता। नगर के प्रशासन का दायित्व एक पूर्णकालिक कार्य है जिसे सम्पादित करने के लिए विशेष कौशल, प्रशिक्षण और अनुभव की आवश्यकता होती है। इसलिए नगरीय प्रशासन के सम्पादन का दायित्व मेयर को नहीं दिया जा सकता, यह दायित्व नगर

आयुक्त का ही रहना चाहिए । यद्यपि समिति ने यह राय भी व्यक्त की थी कि निगम के मेयर को निगम के सरकारी अभिलेखों के देखने अथवा मागने का पूरा अधिकार होना चाहिए और यदि वह कोई सूचना निगमायुक्त से चाहे तो उसे तत्काल उपलब्ध की जानी चाहिए ।

निगम के मेयर का एक वर्ष का कार्यकाल तथा उनके निर्वाचन की अप्रत्यक्ष व्यवस्था उसे अत्यन्त शक्तिहीन बना देती है । उसका निर्वाचन जनता द्वारा नहीं बल्कि जनता के निर्वाचित पार्षदों द्वारा अप्रत्यक्ष रूप से किया जाता है । अतः प्रत्यक्ष रूप में निर्वाचित जनप्रतिनिधि की शक्ति उसमें नहीं होती । उसका एक वर्ष का कार्यकाल भी आलोचना का विषय बनता है । यह कहा जाता है कि उसका कार्यकाल इतना अल्प होता है कि जब तक एक बार निर्वाचन होने पर निगम के काम-काज को वह यत्किंचित समझ पाता है तब तक उसके कार्यकाल का समापन होने को होता है । इसीलिए अनेक बार यह माग की जाती है कि कदाचित् अधिक शक्तियाँ उसे न दी जायें किन्तु उसका कार्यकाल निगम के कार्यकाल के समान किया जाना चाहिए ताकि नगर के इस प्रथम नागरिक को किसी अप्रतिष्ठाजनक स्थिति से साक्षात्कार न करना पड़े ।

निगम के अध्यक्ष मेयर भी इस कमजोर स्थिति को हमारी लोकतांत्रिक प्रणाली के अनुरूप नहीं माना जा सकता । जब देश के शासन और प्रशासन के समस्त स्तरों पर लोकतांत्रिक दृष्टि से चुन हुए प्रतिनिधियों को अधिक शक्तियाँ दी गयी हैं तब जबल नगर निगम में वैचारिक और वार्तात्मक दायित्वों के विभाजन के नाम पर लोकतांत्रिक दृष्टि से निर्वाचित मेयर को शक्तिहीन बनाना कदापि उचित नहीं कहा जा सकता । लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण की प्रक्रिया को पूर्णतः सफल करना यदि अभीष्ट है और जनता द्वारा चुन हुए प्रतिनिधि यदि अन्य समस्त स्तरों पर अपने दायित्वों का प्रभावशाली तरीके से निष्पादन कर सकते हैं तो निगम के स्तर पर राजनीतिक और प्रशासनिक दायित्वों का सम्पादन ठीक तरह से क्यों नहीं कर सकते यह बात समझ में नहीं आती है ? वर्तमान में उसके प्रत्येक कार्यकाल और शक्तिहीन होने का परिणाम यह होता है कि नगर निगम में नौकरशाही हावी रहती है और निगम के स्तर पर लोकतांत्रिक पद्धति को आधार पड़ता है । निगम में उस १ कार्यकाल नगर आयुक्त के समान होना इसलिए भी आवश्यक है क्योंकि परिषद अपनी नीतियाँ नगर आयुक्त में कार्यन्वित कराती है और परिषद की इन नीतियों का निर्धारण मेयर की अध्यक्षता में होता है । अतः एक मेयर द्वारा निर्धारित नीतियों को कार्यन्वित करने का उसे घण्टे भर तक या अथवा मिनटों चाहिए । परिषद के ४ या ५ वर्ष के कार्य-

काल के समान ही मेयर और आयुक्त का कार्यकाल निश्चित किया जाना चाहिए ताकि निर्धारित नीतियों को प्रभावशाली तरीके से कार्यान्वित करने का अवसर नगरीय प्रशासन के समस्त पदाधिकारियों व घटकों को प्राप्त हो सके।

मेयर को शक्तिशाली बनाया जाये जिससे वह नगरीय प्रशासन के एक प्रभावशाली नेता के रूप में उभर सके। इस हेतु प्रोफेसर श्रीराम माहेश्वरी ने निम्नांकित सुझाव दिये हैं।

1. निगम के मेयर का कार्यकाल वदा कर परिषद के कार्यकाल के समान किया जाये। यह प्रावधान भी किया जा सकता है कि उसे परिषद के विशेष बहुमत द्वारा अपने पद से हटाया जा सके।
2. राज्य-सरकार को चाहिए कि निगम आयुक्त की नियुक्ति के बारे में मेयर से परामर्श करे।
3. नगर आयुक्त का गोपनीय प्रतिवेदन मेयर द्वारा लिखन की व्यवस्था की जाये।
4. निगम तथा राज्य सरकार के मध्य समस्त पत्र व्यवहार मेयर के माध्यम से किया जाना चाहिए।
5. राज्य के पूर्वता अधिपत्र में मेयर की राज्य की विधान सभा के अध्यक्ष के बाद स्थान दिया जाये।
6. मेयर के कार्यालय को ऐसे अग्रेजीय न्यायालय के रूप में मान्यता दी जाये जो नगरीय प्रशासन की विभिन्न समितियों के निर्णयों के विरुद्ध अपील सुन सके।

नगर निगम में मेयर के अतिरिक्त एक उपमहापौर भी होता है। उप-महापौर का निर्वाचन परिषद के पाँचों द्वारा अपने-अपने में से ही एक वर्ष की अवधि के लिए किया जाता है। उत्तरप्रदेश में उसका कार्यकाल 5 वर्ष और धारवाड़ में 2 वर्ष निश्चित किया हुआ है। महापौर की अनुपस्थिति में वह परिषद की बैठकों की अध्यक्षता करता है और उसके द्वारा किये जाने वाले कार्यों को सम्पन्न कर सकता है।

3. नगर आयुक्त

जैसा कि पूर्व में व्यक्त किया जा चुका है कि नगर निगम में विधायी और कार्यकारी शक्तियों का पृथक्करण होता है। विधायी शक्तियाँ निगम की परिषद में निहित होती हैं तथा कार्यकारी शक्तियाँ उसके आयुक्त में निहित मानी

जाती है। इस प्रकार नगर आयुक्त नगर निगम का मुख्य कार्यपालक अधिकारी होता है इसे नगर पालक भी कहा गया है।

नगर आयुक्त के पद की संरचना सर्वप्रथम 1888 में बम्बई नगर निगम में की गई थी। नगर निगम में मुख्य कार्यकारी अधिकारी की बल्पना इसनिगम की गई ताकि स्वायत्त शासन की संस्थाओं में लोकतन्त्र के साथ-साथ कुशलता को भी सुनिश्चित किया जा सके। प्रोफेसर एल डी व्हाइट ने यह मत व्यक्त किया है कि क्या स्थानीय सरकार लोकप्रियता के लोकतांत्रिक आधार के साथ-साथ कुशलता के उच्च मानदण्डों को भी बनाये रख सकती है? भारत में सर्वप्रथम मर फिरोजशाह मेहता ने लोकतांत्रिक रूप में निर्वाचित परिषद की शक्तियों पर, इस प्रकार के प्रशासनिक अधिकारों के माध्यम में सीमा लगाने की आवश्यकता अनुभव की थी। उन्होंने यह अनुभव किया था कि यदि कार्यकारी शक्तियाँ निर्वाचित परिषद को प्रदान कर दी गयीं तो अव्यवस्था और अकुशलता का साम्राज्य परिधायित्व हो जायेगा। इसीलिए कुशलता के मानदण्ड को प्राप्त करने के लिए कार्यकारी शक्तियों का एक कार्यकारी अधिकारी में निहित किया जाना आवश्यक है।¹ कालांतर में नगर आयुक्त का यह पद अत्यन्त उपयोगी पाया गया जिसे सभी नगर निगमों ने अपने यहाँ अपना लिया।

नगर आयुक्त की नियुक्ति राज्य सरकार द्वारा की जाती है तथा यदि नगर निगम किसी केन्द्र शासित प्रदेश में है तो उसकी नियुक्ति केन्द्र सरकार द्वारा की जाती है। इस पद पर नियुक्त किये जाने वाला अधिकारी भारतीय प्रशासनिक सेवा या राज्य की प्रशासनिक सेवा का अधिकारी होता है। उसकी नियुक्ति सरकार द्वारा एक निश्चित अवधि के लिए की जाती है। उदाहरणार्थ दिल्ली में प्रथम बार में उसकी नियुक्ति 5 वर्ष के लिए की जाती है। मद्रास और बम्बई नगर निगमों में उसका कार्यकाल 3 वर्ष का होता है। सम्बन्धित राज्य सरकार को यह अधिकार होता है कि वह उसके कार्यकाल में वृद्धि कर दे या उसके अमफल रहने पर उसे उसके पद से अवधि पूर्व भी हटाया जा सकता है।

राज्य सरकार द्वारा नगर आयुक्त की नियुक्ति की प्रणाली की विद्वानों द्वारा प्रालोचना की गयी है। विद्वानों की ऐसी मान्यता है कि सरकार द्वारा नियुक्त एक अधिकारी स्थानीय शासन की इकाई का प्रशासन चलाये, यह बात लोकतन्त्र तथा स्वायत्तता के सिद्धान्तों से मेल नहीं खाती है। प्रोफेसर विनियम ए. रॉयन ने नगर आयुक्त की राज्य द्वारा नियुक्ति की प्रालोचना करते हुए लिखा है, 'बम्बई की शासन व्यवस्था में कार्यकारी शक्तियाँ नगर आयुक्त के

हाथों में केन्द्रित है और, वह एक ऐसा अधिकारी होता है जिसकी नियुक्ति राज्य-सरकार करती है।" कोई भी स्वायत्तशासी नगर के लिए केवल यही आवश्यक नहीं है कि नीति निर्धारण और विनियमन का कार्य निर्वाचित परिषद के क्षेत्राधिकार में आता है, बल्कि कार्यकारी शक्तियाँ भी या तो परिषद के स्वयं के हाथों में हैं या उसके द्वारा नियुक्त किसी निकाय के हाथों में या नागरिकों द्वारा प्रत्यक्ष रूप में निर्वाचित अधिकारियों में निहित हैं। बलवत्ता में भी कुछ ऐसी ही व्यवस्था विद्यमान है जो एक असतोष उत्पन्न करने वाला तथ्य है। क्या कारण है कि इन विशाल महानगरों में जिनकी जनसंख्या लाखों में है, जिनकी सांस्कृतिक उपलब्धियाँ महान हैं, जो आर्थिक दृष्टि से अपेक्षाकृत समर्थ हैं, जिनका इतिहास और परम्पराएं गौरवमय हैं और जिनके औद्योगिक तथा व्यापारिक जीवन विकसित हैं, मोवताधिक भावना इतनी क्षीण है कि अपने पर स्वयं शासन करने की उनकी आकांक्षा, जो प्राचीन यूनान के समय से महानगरों को अनुप्राणित करती आयी है, साकार नहीं हुई है? यह विस्तृत और मनन करने का बिन्दु है कि स्थानीय क्षेत्रों में सफल स्वशासन के बिना कोई देश राष्ट्रीय स्तर पर सतोषजनक स्वशासन की स्थापना नहीं कर सकता है।²

किन्तु विलियम रॉम्सन के इस विचार के विपरीत कुछ विद्वानों की ऐसी धारणा भी है कि नगर निगम में एक खरिष्ट प्रशासनिक अधिकारी की नियुक्ति इसलिए की जाती है ताकि नगर का प्रशासन चलाने के लिए नगर निगम को एक अनुभवी, योग्य और कुशल प्रशासक की सेवाएँ मिल सकें। राज्य सरकार द्वारा उसकी नियुक्ति को इसलिए उत्तम माना जाता है ताकि इस प्रशासक की नियुक्ति किसी भी प्रकार के दलीय प्रभाव से मुक्त रहे और यह अधिकारी निगम का प्रशासन किसी भी तरह के राजनीतिक दल-दल से मुक्त रह कर चला सके। नगर निगम के दायित्व इतने विविध हैं कि राजनीतिक दृष्टि से निर्वाचित परिषद उन्हें कुशलता पूर्वक और निष्पक्षता से कार्यान्वित नहीं कर सकती। इस दृष्टि से नगर आयुक्त की नियुक्ति राजनीतिक लोकतन्त्र तथा प्रशासनिक कुशलता के बीच एक व्यावहारिक समझौता मानी जा सकती है।

नगर आयुक्त की नियुक्ति के बारे में अधिनियम में ऐसा कोई प्रतिबन्ध नहीं है कि इस पद पर केवल लोकसेवक ही नियुक्त किया जायेगा। सरकार ने यह परंपरा विकसित की है कि इस पद पर गैर सरकारी व्यक्ति नियुक्त किये जाने की अपेक्षा सदैव योग्य, अनुभवी और कुशल प्रशासक को ही नियुक्त किया जाता है। इस पद पर नियुक्त किये जाने वाले व्यक्ति को नगरीय प्रशासन का विशेषज्ञ भी नहीं कहा जा सकता है क्योंकि इस पद पर वह प्रायः अल्प अवधि के लिए

नियुक्त किया जाता है। यहाँ सेवा करने के पश्चात् उसे किन्हीं अन्य प्रशासकीय अभिकरण में स्थानान्तरित कर दिया जाता है। राजस्थान में राजस्थान प्रशासनिक सेवा (आर. ए. एस.) के अधिकारी को नगरपालिकाओं में आयुक्त के रूप में नियुक्ति दी जाती है, इसलिए थोड़े समय पश्चात् उन्हें किसी अन्य प्रशासकीय अभिकरण में भी भेज दिया जाता है। राजस्थान में कोई नगर निगम नहीं है किन्तु जिन राज्यों में नगर निगम हैं वहाँ का अनुभव यह बताना है कि नगर आयुक्त के पद पर भारतीय प्रशासनिक सेवा (आई. ए. एस.) के अधिकारियों को आयुक्त के दायित्व सौंपे जाते हैं। इस प्रकार नियुक्त आयुक्त का वेतन निगम द्वारा वहन किया जाता है। राज्य सरकार यदि यह अनुभव करे कि आयुक्त अपने कर्तव्यों के प्रभावी निष्पादन में असफल रहा है तो वह उसे हटा भी सकती है। आयुक्त को पापंदों की शिकायत के आधार पर भी राज्य सरकार हटा सकती है।

नगर निगम के आयुक्त की शक्तियाँ

नगरनिगम के आयुक्त की शक्तियों के दो स्रोत हैं। प्रथमतः, ऐसी शक्तियाँ जो उसे नगर निगम के सृजनकारी अधिनियम द्वारा प्रदान की जाती हैं, और द्वितीयतः ऐसी शक्तियाँ जो उसे परिषद या उसकी स्थाई समिति द्वारा प्राप्त होती हैं। वस्तुतः नगर आयुक्त को विविध प्रकार के कार्यों का सम्पादन करना होता है। उसके दायित्वों को अर्द्धविधायी, प्रशासनिक और वित्तीय सम्बन्धी क्षेत्रों में देखा जा सकता है।

विधायी क्षेत्र में उसके दायित्व प्रत्यक्ष रूप से नहीं होते इसलिए उन्हें अर्द्धविधायी दायित्वों की संज्ञा दी जा सकती है। वह निगम का मुख्य कार्यकारी अधिकारी होने के नाते परिषद और उसकी स्थाई समितियों की बैठकों में भाग ले सकता है, उनमें भागी गयी सूचनाएँ प्रदान करता है, अपने विचार व्यक्त कर सकता है, और नीति सम्बन्धी मामलों में अपने प्रशासकीय अनुभव के आधार पर सपना रुझान स्पष्ट कर सकता है। अनेक बार ऐसा होता है कि आयुक्त द्वारा व्यक्त विचारों या प्रदत्त सूचनाओं के आलोक में परिषद अपनी नाति विषयक प्रस्ताव को उस दिशा में परिवर्तित कर लेती है, जो व्यावहारिक दिशा, आयुक्त के विचारों में व्यक्त की जाती है। नगर आयुक्त, निगम की परिषद द्वारा निमित्त कानूनों के कार्यान्वयन के लिए उपनियम तैयार करवाता है जो एक प्रकार का अर्द्धविधायी कार्य माना जा सकता है। परिषद की सचिवालय में भाग लेने के उपरोक्त सन्दर्भों के होते हुए भी वह समये मतदान का अधिकारी नहीं होता।

इस प्रकार प्रशासनिक क्षेत्र में भी उसकी शक्तियां विस्तृत हैं। वह परिषद द्वारा निर्धारित नीतियों, निर्मित कानूनों और स्वीकृत नियमों तथा उप-नियमों को व्यवहार में कार्यान्वित करने के लिए उत्तरदायी होता है। परिषद के समस्त अधिकारी और कर्मचारी उसके प्रशासकीय नियन्त्रण में कार्य करते हैं। समस्त अधिकारियों और कर्मचारियों के कार्यों और दायित्वों का न केवल वह विभाजन करता है अपितु उनके कार्यों और गतिविधियों पर पर्यवेक्षण और नियन्त्रण भी रखता है। कामियों के समस्त कार्मिक मामलों—वेतन, भत्ते, अवकाश पदोन्नति, प्रशिक्षण, अनुशासनात्मक कार्यवाही, पेंशन और मविध्य निधि इत्यादि का वह निर्णायक निस्तारण करता है। परिषद के क्षेत्र में आने वाली समस्त नियुक्तियां उसी के द्वारा की जाती हैं। एक निश्चित समय तक परिषद की सम्पत्ति के क्रय विक्रय का निर्णय भी कर सकता है। परिषद द्वारा अनुबन्ध पर कराये जाने वाले कार्यों का निर्णय भी करता है। अपने अनेक अधिकारों और शक्तियों का वह अपने अधीनस्थों में प्रत्यायोजन कर देता है। किसी भी आपात-कालीन स्थिति में उचित निर्णय लेने के लिए वह अधिकृत समझा जाता है।

द्वितीय क्षेत्र में नगर आयुक्त का यह कर्तव्य होता है कि वह निगम का बजट अपनी देखरेख में तैयार कराये और परिषद की स्वीकृति के लिए प्रस्तुत करे। परिषद में स्वीकृति हेतु उसे तभी प्रस्तुत किया जा सकता है जब निगम की स्थाई समिति उसे स्वीकार कर ले। ये दोनों दायित्व आयुक्त के द्वारा निभाये जाते हैं। बजट में किसी प्रकार के त्रुटि कर लगाने की यदि आवश्यकता हो तो इस हेतु वह स्थाई समिति और परिषद को विश्वास में लेता है और आवश्यक अनुमोदन करवाता है।

नगर आयुक्त की शक्तियां प्रशासकीय क्षेत्र में इतनी व्यापक हैं कि प्रायः कार्य व्यवहार में अनेक बार परिषद के साथ सबबों की समस्या उपस्थित हो जाती है। जैसे परिषद और नगर आयुक्त के सबब प्रायः स्पष्ट हैं क्योंकि जहाँ नीति विषयक निर्णय लेने और कानून तथा नियम बनाने की शक्ति परिषद में निहित है वहाँ इन नीतियों और निर्णयों को कार्य रूप में परिणत करने का दायित्व नगर आयुक्त का होता है। परिषद यह निश्चय कर सकती है कि नगर आयुक्त किसी निर्णय को कार्यान्वित करते समय किस प्रक्रिया को अपनायेंगे? इसका अन्तर्निहित अर्थ यह भी है कि परिषद को नगर आयुक्त की प्रशासनिक कार्य प्रक्रिया को सीमित करने सबबी शक्तियां प्राप्त हैं। नगर आयुक्त अपने प्रशासकीय कार्यों के सम्पादन के लिए परिषद के प्रति उत्तरदायी होता है। परिषद में इस बात पर चर्चा हो सकती है कि उसके द्वारा निर्धारित नीतियों के

नगर आयुक्त किम तरह क्रियान्वित कर रहा है। इस प्रकार नगर आयुक्त और परिषद का संबंध परस्पर सौहार्द एवं समझदारी का है न कि तनाव का। नगर आयुक्त अपने प्रशासनिक कार्यों के वार्षिक प्रतिवेदन को परिषद के समक्ष प्रस्तुत करता है। परिषद भी कोई सूचना या पत्रव्यवस्था नगर आयुक्त से माग सकती है। परिषद, नगर निगम के लिए कोई खर्च या अचल सम्पत्ति खरीद सकती है या परिषद की किसी सम्पत्ति को बेच सकती है किन्तु इस विषय में नगर आयुक्त, कमिश्नर के प्रतिनिधि के रूप में कार्य करता है। नगर आयुक्त की वित्तीय शक्तियों पर यह मर्यादा होती है कि एक सीमा से अधिक के अनुबन्धों की स्वीकृति के लिए उसे परिषद की स्वीकृति प्राप्त करनी होती है। नगर आयुक्त द्वारा दी गयी किसी राय को स्वीकार या अस्वीकार करना या उसे सशोधित करना, परिषद के अधिकार क्षेत्र में आता है। परिषद की स्थाई समिति भी नगर आयुक्त पर परिषद की ओर से कुछ नियंत्रण करती है। अनेक वित्तीय मामले में स्थाई समिति और नगर आयुक्त परस्पर निकट सम्पर्क में रहते हैं। इस प्रकार नगर आयुक्त प्रोफेसर फ्रेडरिक के शब्दों में "परिषद के लिए एक प्रकार के कार्यात्मक उत्तरदायित्व का निर्वाह करता है।"³

4. समितियाँ

नगर निगम की परिषद का प्रकार नगर की जनसंख्या के हिसाब से प्रायः विस्तृत होता है। अपने इस विस्तृत आकार के कारण परिषद अपनी गतिविधियों और कार्य-कलापों की प्रभावशाली तरीके से पूरा नहीं कर पाती है। परिषद की बैठकों में विभिन्न राजनीतिक दलों की उपस्थिति के कारण विचार-विमर्श में विषय के पक्ष एवं विपक्ष में स्वस्थ तर्कों की अपेक्षा राजनीति हावी हो जाती है। परिषद की बैठकों का सभाचार पत्रों के माध्यम से प्रचार भी अधिक होता है। इन सब कारणों से प्रभावशाली विचार-विमर्श परिषद की बैठक में नहीं हो पाता है। अब किसी भी विषय पर स्वस्थ अराजनीतिक दृष्टिकोण से पर्याप्त विचार-विमर्श पर आधारित त्वारित निर्णय हेतु समितियों का गठन किया जाता है। स्थानीय स्तर पर भी समितियों की आवश्यकता का यह दर्शन उन्हीं कारणों से प्रेरित है जिन कारणों से राष्ट्रीय या राज्य के विधान मण्डल के स्तर पर प्रेरित होता है।

नगर निगम में प्रायः दो प्रकार की समितियाँ होती हैं

1. साविधिक समितियाँ
2. गैर-साविधिक समितियाँ

1 साविधिक समितियाँ

साविधिक समिति से अभिप्राय ऐसी समिति से है जिसकी रचना उस साविधि के अन्तर्गत की जाती है जिसके द्वारा नगर निगम का निर्माण होता है। प्रायः सभी अधिनियमों में प्रत्येक नगर निगम के कार्य संचालन के लिए कतिपय समितियों का उल्लेख किया जाता है। समितियाँ चूँकि अधिनियम द्वारा सृजित होती हैं इसलिए उनके गठन, शक्तियों, कार्यों और अधिकारों के बारे में अधिनियम में स्पष्ट प्रावधान किये जाते हैं।

प्रत्येक नगर निगम में कुछ समितियाँ इस कोटि की होती हैं। उत्तर प्रदेश के आगरा, इलाहाबाद, वाराणसी और कानपुर नगरों में कार्यकारी समिति, एवं विकास समिति ऐसी दो समितियाँ हैं जो इस कोटि के अन्तर्गत बनायी गयी हैं। नगर निगम का उभरहाथीर इन समितियों का प्रवृत्त होना पड़ा। कालान्तर में यह अनुभव किया गया कि ये दोनों समितियाँ अप्रतिष्ठ विकेन्द्रीकरण कर बैठी हैं इसलिए उन्हें समाप्त कर दिया गया और उनके स्थान पर न्यू ई समिति बनायी गई। बम्बई नगर निगम में साविधिक समितियों के रूप में स्थाई समिति, पाठशाला समिति, चिकित्सालय समिति, बम्बई विद्युत पूति तथा परिवहन समिति एवं मुजार समिति कार्य करती हैं। दिल्ली नगर निगम में भी निम्नलिखित 5 समितियाँ साविधिक समितियों के रूप में कार्यरत हैं। 1. स्थाई समिति, 2. दिल्ली विद्युत पूति व्यवस्था समिति, 3. दिल्ली जलपूति तथा मल निस्तारण समिति, 4. ग्रामीण क्षेत्र समिति, एवं 5. शिक्षा समिति।

कुछ अधिनियमों में साविधिक समितियों के स्थान पर स्थाई समितियाँ बनाई जाती हैं। अधिनियम द्वारा सृजित स्थाई समितियाँ कार्य, अधिकार और शक्तियों की दृष्टि से साविधिक समितियों की तरह ही होती हैं। मध्य प्रदेश नगर निगम अधिनियम में एक सर्ववर्द्धनीय स्थाई समिति की व्यवस्था की गई है जिस में 10 पार्षद सम्मिलित होते हैं। इसके अतिरिक्त 7 विशेष उद्देश्य परामर्श समिति भी बहा बनायी गयी हैं जिनमें 9 पार्षद सम्मिलित किये जाते हैं। ये 7 समितियाँ हैं - 1. सार्वजनिक निर्माण, समिति 2. लोक स्वास्थ्य एवं हाट समिति, 3. शिक्षा समिति, 4. चिकित्सालय समिति, 5. जलकल समिति, 6. विधि राजस्व एवं सामान्य उद्देश्य समिति, 7. लोक सम्बन्ध समिति।

किसी भी नगर निगम में स्थाई समिति शक्तियों और कार्यों की दृष्टि से सर्वाधिक महत्वपूर्ण समिति मानी जाती है। यह समिति मार्ग दर्शन समिति

के रूप में कार्य करती है जो अनेक कार्यकारी, पर्यवेक्षकीय वित्तीय और कार्मिक शक्तियों का उपयोग करती है। स्थाई समिति में अलग-अलग गज्यों में सदस्यों की संख्या पृथक्-पृथक् होती है। इनमें प्रायः 7 से लेकर 16 सदस्य तत्त्व होते हैं। स्थाई समिति अपने में से एक अध्यक्ष चुन लेती है। स्थाई समिति के अध्यक्ष का पद राजनीतिक दृष्टि से अत्यन्त महत्वपूर्ण होता है क्योंकि निगम में राजनीतिक दृष्टि से उसका स्थान मेयर के बाद माना जाता है। स्थाई समिति नगर आयुक्त के कार्यों में सहायता करती है। सामान्यतः नगर आयुक्त बजट एवं अनेक वित्तीय मामलों में स्थाई समिति की स्वीकृति आवश्यक रूप से लेता है।

स्थायी समिति परिषद एवं आयुक्त के बीच की कड़ी मानी जाती है और व्यवहार में दोनों के संबंधों को नियन्त्रित और प्रभावित करती है। स्थाई समिति को यह अधिकार होता है कि परिषद की बैठकों के अन्तराल की अवधि में वह प्रशासनिक कामकाज पर नियमित ध्यान रखे और आवश्यकता होने पर उसे नियन्त्रित भी करती है। स्थाई समिति एवं नगर आयुक्त के परस्पर संबंधों के बारे में यह कहा जाता है कि नगर आयुक्त स्थाई समिति के सदस्यों के हाथ की कठपुतली बन जाता है। नगर आयुक्त की शक्तियों के व्यवहार पर यह मर्यादा आरोपित की गयी है कि वह अपने कार्यों की स्थाई समिति से स्वीकृति प्राप्त करेगा। इस कारण अनेक बार नगर आयुक्त अपनी स्वतंत्र सत्ता को बैठता है और स्थाई समिति के हाथ का खिलौना बन जाता है। कभी-कभी ऐसे अवसर आते हैं कि स्थाई समिति के सदस्य उचित-अनुचित कार्य नगर आयुक्त में कराने लगते हैं और उसके बदले में नगर आयुक्त को यह कहकर प्रशस्त करते हैं कि उसके प्रस्तावों को स्थाई समिति में अवश्य समर्थन देंगे। इस तरह की परस्पर समझौतावादी प्रवृत्ति से अनेक बार नगर निगम की कुशलता को आपात पहुँचता है।

स्थायी समिति का कार्यकाल एक वर्ष का होता है। इसका चुनाव प्रातु-पातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली से होता है। इन दोनों ही कारणों से स्थाई समिति, परिषद या नगर आयुक्त की तुलना में कमजोर मिथ होती है।

2. गैर साविधिक समिति

गैर साविधिक समितियाँ ऐसी समितियाँ होती हैं जिनकी रचना नगर निगम की परिषद अपने प्रस्ताव के द्वारा करती है। इन समितियों का अधिनियम में कोई उल्लेख नहीं होता। परिषद अपने उत्तरदायित्वों प्रशस्त कार्यों को सफलतापूर्वक सम्पादित करने के लिए कोई भी समिति बनाने का निर्णय ले सकती

है। प्रायः सभी नगर निगमों में ऐसी गैरआवधिक समितियों की रचना की जाती है। सभी राज्यों में उनकी संख्या, संगठन और कार्यों में अन्तर पाया जाता है। परिषद किसी भी कार्य की महत्ता को देखते हुए उसमें अन्तर्निहित महत्वपूर्ण बिन्दुओं पर गम्भीर विचार-विमर्श करते हुए निर्णय लेने और उन्हें कार्यान्वित करने के लिए ऐसी समितियाँ बनाने के लिए सक्षम होनी है। जनता को विभिन्न प्रकार की सेवाएँ उपलब्ध कराने के लिए भी ऐसी समितियाँ बनायी जाती हैं। इस प्रकार बनायी जाने वाली समिति कार्यकाल की दृष्टि से अस्थायी होती है और अपने निर्दिष्ट कार्य को पूरा करने के पश्चात् यह प्रायः विलुप्त हो जाती है। उदाहरणार्थ दिल्ली में एजियाई खेलों के आयोजन (1982) के समय अनेक समितियाँ नगर निगम ने इस प्रकार की बनायी थी जो अपने दायित्व सम्पादन के बाद समाप्त हो गईं।

नगर निगम के कार्य

नगर निगम अपने क्षेत्र में रहने वाले निवासियों को स्थानीय आवश्यकताओं को पूरा करने और समस्याओं को दूर करने से सम्बन्धित अनेकानेक कार्यों को सम्पन्न करता है। राजस्थान में तो कोई नगर निगम नहीं है। इसलिए निगम के कार्यों का राजस्थान के सन्दर्भ में कोई विवरण दिया जाना सम्भव नहीं है। कलकत्ता एवं मद्रास के नगर-निगमों का सृजन करने वाले अधिनियम में, निगम के कार्यों का सामान्य रूप से उल्लेख किया गया है, इसके विपरीत मध्यप्रदेश तथा उत्तरप्रदेश के नगर निगमों का निर्माण करने वाले अधिनियमों में उनके कार्यों का विस्तार से विवरण दिया गया है। सभी राज्यों में यह ग्राम प्रवृत्ति पायी जाती है कि नगर निगमों को व्यापक कार्य सौंपे जाते हैं। इस कारण उनके कार्यों की सूची काफी विस्तृत हो जाती है। नगर निगमों से यह अपेक्षा की जाती है कि वे उन्हीं कार्यों का सम्पादन करेंगे जो कार्य स्पष्ट तौर पर उन्हें अधिनियम द्वारा निर्दिष्ट किये गये हैं। यदि कोई नगर निगम कार्यों के बारे में कोई भ्रम की स्थिति अनुभव करते हैं, तो ऐसा मामला निगम राज्य सरकार के निर्देश हेतु प्रेषित कर सकता है।

सभी अधिनियमों में नगर निगम के कार्यों को दो भागों में विभाजित किया गया है अनिवार्य तथा ऐच्छिक। विभिन्न राज्यों के अधिनियमों के अवलोकन से यह तथ्य स्पष्ट होता है कि सभी राज्यों द्वारा नगर निगमों को प्रदत्त उत्तरदायित्व लगभग एक जैसे है। अन्तर केवल इतना है कि कोई एक कार्य किसी अधिनियम में अनिवार्य कार्यों की सूची में सम्मिलित है तो किसी अन्य अधिनियम में वह ऐच्छिक कार्यों में स्थान पाया हुआ है। जैसे पशु चिकित्सालयों

की स्थापना और उनका संचालन मध्यप्रदेश में प्रतिवार्य सूची में सम्मिलित है ता दिल्ली में यह कार्य ऐच्छिक सूची के अन्तर्गत रखा गया है। ऐसा अन्तर बोर्ड महत्ता नहीं रखता क्योंकि नगर निगम व्यवहार में कार्यो का सम्पादन करते समय अपनी सुविधा और आर्थिक स्थिति से परिचालित होता है न कि अधिनियम में कार्यो की दी गयी अनिवार्य या ऐच्छिक सूची से।

सभी राज्यों के अधिनियमों में निर्दिष्ट अनिवार्य एवं ऐच्छिक कार्यो को निम्नांकित सूची में व्यवस्थित किया जा सकता है :

- 1 पीने योग्य शुद्ध जल का प्रबन्ध तथा जल स्रोतों का निर्माण, और उनका अनुरक्षण तथा जल वितरण।
- 2 बिजुल का प्रबन्ध,
3. नालियो एवं जनसुविधाओं—शौचालयों, घाटों का निर्माण तथा रख-रखाव,
- 4 सड़क परिवहन सेवाओं की व्यवस्था,
- 5 मार्बंजनिक मार्गों का निर्माण, उनका रखरखाव, नामकरण एवं आवक्यक हो तो उनका ससपादन,
- 6 सार्वजनिक मार्गों, नालियो की गन्दगी तथा कूड़े-करकट की सफाई,
7. गन्दी बस्तियों की सफाई,
- 8 सार्वजनिक मार्गों तथा अन्य सार्वजनिक स्थानों में प्रकाश, पानी के छिड़काव तथा सफाई की व्यवस्था,
- 9 जन्म और मृत्यु का लेखा-जोखा रखना,
- 10 मृतक क्रियाओं के स्थानों का प्रबन्ध तथा उनमें नियमन,
- 11 बीमारियों की रोकथाम के लिए टीके लगाने की व्यवस्था,
- 12 चिकित्सालयों तथा प्रभूति एवं बाल कल्याण केन्द्रों की स्थापना एवं रखरखाव
- 13 प्राथमिक शिक्षा की व्यवस्था,
- 14 स्तरनाक भवनों को निरापद बनाना या उन्हें हटाना
- 15 सार्वजनिक मार्गों के अवरोधों को हटाना,
- 16 अग्निशमन सेवाओं की व्यवस्था करना,
- 17 इतरनाक एवं घातक व्यापारों पर नियन्त्रण करना,
- 18 जल वितरण, सड़क परिवहन एवं जल वितरण सेवाओं के लिए उद्यमों की रचना, स्थापना एवं उनका प्रबन्ध करना,
19. नगर निगम की संपत्ति का रखरखाव

- 20 छात्र पदार्थों और भोजनालयों का नियमन एवं नियन्त्रण,
 21 निगम के प्रशासन के सम्बन्ध में वार्षिक प्रतिवेदनों एवं नवशों का प्रकाशन ।

ऐच्छिक कार्य

- 1 सार्वजनिक पार्कों, उद्यानों, पुस्तकालयों, संग्रहालयों, नाट्यशालाओं, अखाडों तथा क्रीडास्थलों का निर्माण एवं उनका प्रभरण,
- 2 सार्वजनिक उपयोग के लिए भवनों का निर्माण,
- 3 विशिष्ट प्रतिष्ठियों का स्वागत,
- 4 मेलों एवं प्रदर्शनियों का आयोजन और व्यवस्था,
- 5 आश्वार पशुओं को पकड़ना,
- 6 सड़कों के किनारे छायादार वृक्षों का रोपण एवं उनकी देखभाल,
- 7 गरीबों तथा अपाहिजों की सहायता,
- 8 सार्वजनिक स्थानों पर संगीत का प्रबन्ध,
- 9 विवाहों का पंजीकरण,
- 10 भवनों एवं भूमि का सर्वेक्षण ।

नगर निगमों से, अधिनियम में यह अपेक्षा की जाती है कि अपने अनिवार्य दायित्वों का कुशलतापूर्वक निर्वाह करने के पश्चात् यदि उनके पास समय, श्रम और साधन उपलब्ध रहें तो वे ऐच्छिक सूची में इंगित कार्यों को प्राथमिकता से सम्पादित करेंगे ।

निगम की वित्तीय व्यवस्था

किसी भी नगर निगम को अपने कार्यों के कुशलतापूर्वक निर्वाह के लिए वित्त की आवश्यकता होती है । नगर निगमों की आय मुख्यतः उन करों से होती है जो उसके द्वारा अपने क्षेत्र में लगाये जाते हैं । नगर निगमों द्वारा प्रायः सम्पत्ति कर, वाहन कर, पशु कर, नाट्यशालाओं पर कर, विज्ञापनों (समाचार पत्रों को छोड़कर) पर कर, व्यावसायिक कर, शिक्षा कर, मनोरंजन कर, बिजली की खपत और बिजली पर कर, नगरीय भूमि के बढ़ते हुए मूल्य पर कर इत्यादि लगाये जाते हैं । ये सभी कर नगर निगमों द्वारा अपने अधिनियम में निर्दिष्ट प्रक्रिया से लगाये जाते हैं ।

उत्तरप्रदेश के नगर निगमों को सम्पत्ति कर, बिजली कर, जल निकास कर, सफाई कर, मशीन चालित वाहनों को छोड़कर अन्य वाहनों पर कर एवं पशुओं पर कर लगाने के अनिवार्य स्तर अधिनियम में उपलब्ध कराये गये हैं ।

करो के अलावा नगर निगमों को अनेक प्रकार की अतिरिक्त फीस आदि से धाय होती है। नगर की सीमा में लगने वाली प्रदर्शनियों, सर्कस आदि पर नगर निगम शुल्क वसूल करता है, अवांरा, बेकार पशुओं पर भी उनके मालिकों से शुल्क वसूल किया जाता है। इसके अतिरिक्त सम्पत्ति हस्तान्तरण आदि पर भी फीस ली जाती है। नगर निगम को इन दोनों स्रोतों के अलावा राज्य सरकार द्वारा निश्चित अनुदान भी प्राप्त होता है। यह अनुदान राज्य सरकार जनसंख्या के आधार पर प्रति व्यक्ति निश्चित कर देती है।

नगर निगमों पर नियन्त्रण

सम्बन्धित राज्य सरकार नगर निगम पर इस दृष्टि से नियन्त्रण करती है कि नागरिकों की सेवाएँ गठित यह निकाय पूर्णतः कुशलता और मितव्ययता से कार्य कर रहा है। राज्य सरकार द्वारा नगर निगम पर नियन्त्रण के अनेक प्रत्यक्ष-अप्रत्यक्ष उपाय हैं जो इस प्रकार दिये जा सकते हैं :

1. नगर निगम का आयुक्त राज्य सरकार द्वारा नियुक्त किया जाता है।
2. नगर निगम के आयुक्त को किसी भी समय कोई योजना, तथ्य, सूचनाएँ या रेकार्ड भगवाने के लिए राज्य सरकार निर्देश दे सकती है।
3. नगर निगम द्वारा सम्पादित किसी कार्य या उसकी किसी सम्पत्ति के निरीक्षण अवकाश देखरेख के लिए राज्य सरकार कोई भी पर्यवेक्षक नियुक्त कर प्रतिवेदन मंगा सकती है।
4. यदि राज्य सरकार यह अनुभव करे कि निगम अपने किसी कार्य का सम्पादन नहीं कर रहा है तो राज्य सरकार निगम को उस कार्य को करने का निर्देश दे सकती है। किसी निगम द्वारा राज्य सरकार के ऐसे निर्देश की यदि अवहेलना की जाये तो राज्य सरकार अपने स्तर पर उस कार्य को करवाने की पहल कर सकती है और इस प्रक्रिया में हुए व्यय को उनके अनुदान से काट सकती है।
5. राज्य सरकार प्रत्येक नगर निगम को अनुदान देती है। अनुदान देते समय अनेक शर्तें निर्धारित की जाती हैं। राज्य सरकार द्वारा अनुदान की प्रक्रिया को नियन्त्रण का एक मजबूत माध्यम माना जाता है।
6. यदि राज्य सरकार यह अनुभव करे कि नगर निगम अपने दायित्वों का कुशलता, मितव्ययता और निष्ठा से सम्पादन करने में असफल रहा है या प्रदत्त दायित्वों का दुरुपयोग कर रहा है या दायित्वों के निष्पादन में कुशलता और भ्रष्टाचार गम्भीर सीमा तक फैल गया है तो निर्वा-

चित निगम को भ्रम कर, प्रशासक नियुक्त कर सकती है। राज्य सरकार द्वारा नियन्त्रण का यह सबसे बठोर और अन्तिम उपागम समझा जाता है।

नगर निगम में स्वायत्तता और उत्तरदायित्व की समस्या

नगर निगम स्थानीय स्वायत्त शासन की सर्वोच्च इकाई है जिसकी मजंदा राज्य सरकार के किसी विशेष या मामान्य अधिनियम के अन्तर्गत की जाती है। सम्बद्ध अधिनियम द्वारा, स्थानीय इकाई की सीमाओं, कार्यों, दायित्वों, वारिमिकों, कर व्यवस्था एवं वित्तीय स्रोतों और अन्य सभी आवश्यक पहलुओं का विनिश्चय कर दिया जाता है। अधिनियम में यह भी स्पष्ट परिभाषित कर दिया जाता है कि नगर निगम किन सीमाओं में कार्य करेंगे और राज्य सरकार उसके कार्यों पर कितना, कैसा, नियन्त्रण रखेगी। अधिनियम के अन्तर्गत प्राप्त नियन्त्रण एवं पर्यवेक्षण सम्बन्धी अपनी शक्ति का उपयोग राज्य सरकार इस प्रकार करे कि उसी अधिनियम के अन्तर्गत सृजित नगर निगम अपनी स्वीकृत स्वायत्तता में अनावश्यक हस्तक्षेप महसूस न करे। यह तर्क भी दिया जाता है कि चूंकि नगर निगम के सदस्यों का निर्वाचन उस क्षेत्र में रहने वाले नागरिकों के बहुमत द्वारा किया जाता है अतः नगर निगम को नगरीय कार्यों के सम्पादन और समस्याओं के समाधान में पूर्ण स्वायत्तता दी जानी चाहिए।

स्वायत्तता का अर्थ

स्वायत्तता से अभिप्राय राज्य के किसी भाग या 'इकाई' के अपने सावधिक परिधि में स्वयं के प्रशासन-प्रबन्ध या नियम-निर्माण के अधिकार से है। दूसरे शब्दों में, स्वायत्तता, सरकार के विभिन्न स्तरों पर राज्य सत्ता का अपने क्षेत्र में स्वतन्त्र उपयोग है जिसका निर्धारण उच्च सत्ता द्वारा किया जाता है। सोवियत रूस के एन्साइक्लोपीडिया के अनुसार, "स्वायत्तता, विकेन्द्रीकरण की प्रतीक है किन्तु यह विकेन्द्रीकरण किसी संघीय इकाई की विकेन्द्रीकरण की मात्रा से कम है। किसी भी स्वायत्त संस्था का एक महत्वपूर्ण लक्षण उसमें निहित लोचशीलता है।"

कोई भी सगठन या स्वायत्तशासी निकाय अपनी उच्च सत्ता द्वारा निर्दिष्ट और अधिकृत क्षेत्र में अपनी स्वायत्तता के अन्तर्गत निर्णय ले पाने में सक्षम होता है। जैसे कोई भी नगर निगम, अधिनियम के अन्तर्गत प्राप्त स्वायत्तता का उपयोग करते हुए स्थानीय नगरीय सेवाओं के कुशल संचालन हेतु आवश्यक नियम-उपनियम बना सकता है, कर्मचारियों की भर्ती कर सकता है,

नगरीय सीमा में निवासियों पर कर लगा सकता है, उन्हें वसूल करता है, अपनी सम्पत्ति का अय-विक्रय कर सकता है इत्यादि ।

स्वायत्तता के विभिन्न पक्ष

स्वायत्तता के अर्थ को कई दृष्टियों से देखा जाता है । स्वायत्तता का वैधानिक, प्रशासकीय, व्यापिक एवं वित्तीय पक्ष होता है ।

कोई भी संस्था या स्थानीय शासन की इसाई अर्थात् नगर निगम सम्बद्ध अधिनियम के अन्तर्गत, अपने कार्य संचालन हेतु नियमो-उपनियमों का निर्माण करने के लिए अधिकृत होता है । यह इसका वैधानिक स्वायत्तता मानी जा सकती है । इसी तरह दैनिक प्रशासनिक कामकाज के संचालन हेतु भी नगर निगम कुछ विशिष्ट प्रशासनिक निर्णय, प्रशासनिक प्रक्रियाओं और कर्मचारियों की भर्ती, उनके कामकाज तथा अन्य प्रशासनिक गतिविधियों के सम्बन्ध में जो निर्णय निश्चित क्षेत्र हेतु लेता है उन्हें हम प्रशासनिक स्वायत्तता मान सकते हैं । इसी तरह नगर निगम अपने क्षेत्र में अवैधानिक निर्माण या अतिक्रमण अथवा गैर कानूनी कार्यों को हटाने का निर्णय देकर स्वायत्तता का उपयोग करता है । यद्यपि इन सम्पत्तियों के ऐसे निर्णयों की उच्च स्तर पर अपील होती है । नगर निगम की स्वायत्तता का एक महत्वपूर्ण क्षेत्र आर्थिक स्वायत्तता का है जिसके अन्तर्गत नगर निगम अपने बजट की विभिन्न मदों के लिए अपनी सुविधानुसार धन का आवंटन करने हेतु स्वतन्त्र रहता है । स्वायत्त शासन की ये संस्थाएँ अपने लेखा रखने एवं लेखा परीक्षण से सम्बन्धित कार्यक्षेत्र में उस प्रक्रिया से मुक्त हैं जो सरकारी विभागों में अपनायी जाती है । अधिनियम में निश्चित सीमाओं के अन्तर्गत ये संस्थाएँ खुले बाजार से ऋण लेकर उसका उपयोग कर सकती हैं, अपनी आवश्यकता की पूर्ति के लिए यह अपनी वस्तुओं का अय-विक्रय भी कर सकती हैं ।

स्वायत्तता का यह विवेचन सैद्धान्तिक है वस्तुतः व्यवहार में स्वायत्तता की मात्रा में प्रत्येक राज्य में कार्यरत नगर निगमों में अन्तर पाया जाता है ।

स्वायत्तता की आवश्यकता एवं उपयोगिता

जनतन्त्र की धाम धादमी तक पहुँचाने के उद्देश्य में प्रजातांत्रिक विवेकीकरण की प्रक्रिया में स्थानीय स्वशासन संस्थाओं का निर्माण किया गया है । स्वभावतः इन संस्थाओं की अपने क्षेत्र की व्यवस्था करने के लिए शक्तियाँ और दायित्व दिये गये हैं । इन दायित्वों का कुशल सन्वादन तभी सम्भव है जब गण-पण पर नियन्त्रण की प्रेरणा कुछ निर्णय लेने की स्वतन्त्रता दी जाए । इसी

आवश्यकता को ध्यान में रखते हुए स्थानीय समस्याओं को अपने क्षेत्र में शासन करने की स्वायत्तता दी जाती है ।

क्षेत्रीय जनता द्वारा चुने हुए नगर निगम के प्रतिनिधि अपने क्षेत्र की जन समस्याओं का निवारण तब तक नहीं कर सकते जब तक उन्हें अपनी विचार-धारा और भावना के अनुरूप सटीक दिशा में निर्णय लेने की स्वायत्तता न मिले । इस स्वायत्तता के दिये जाने के बाद उनसे यह अपेक्षा करना सार्थक होता है कि वे दिन प्रतिदिन की समस्याओं को सुलझाने में उच्च अधिकारियों का मुँह नहीं ताकेंगे । स्वायत्तता की भाग के पीछे हमेशा यही तर्क काम करता रहा है कि इसके अभाव में क्षेत्रीय समस्याओं का निवारण सम्भव नहीं है ।

चूँकि नगर निगम ऐसी सेवाओं का सम्पादन करता है कि जिनका जन जीवन पर व्यापक और प्रत्यक्ष असर पड़ता है अतः इन सेवाओं की दक्षता व कुशलतापूर्ण संचालन के लिए निगम को व्यापक स्वायत्तता दी जानी नितान्त आवश्यक है । यदि जनता द्वारा निर्वाचित स्थानीय प्रतिनिधियों को समस्या समाधान की स्वायत्तता नहीं दी जावेगी तो उन प्रतिनिधियों पर से जनता का विश्वास हट जायेगा । यह स्थिति जनतन्त्र के लिए घातक सिद्ध हो सकती है ।

स्वायत्तता पर उत्तरदायित्व की मर्यादा

नगर निगम सहित स्थानीय शासन की कोई भी संस्था यद्यपि विधान के अन्तर्गत स्वायत्तता का उपयोग करती है किन्तु वही विधान उन्हें राज्य के प्रति उत्तरदायी भी बनाता है । यदि अधिनियम नगर निगम पर राज्य सरकार के नियन्त्रण की विधियाँ और सीमाएँ प्रस्तावित करता है तो इसका अभिप्राय यह है कि नगर निगम अपने कार्य के लिए राज्य सरकार के प्रति उत्तरदायी भी है । वैसे भी राज्य सरकार शोकात्मक व्यवस्था का उच्च निकाय है और जिस संस्था की सर्जना उसके अधिनियम द्वारा हो रही है उसके कार्य कलापो पर पर्यवेक्षण और नियन्त्रण रखने का उसे सर्वथा अधिकार है । राज्य सरकार अनुभव और साधनों की दृष्टि में भी नगर निगम की तुलना में अधिक सम्पन्न होती है अतः एक उचित नियन्त्रण राज्य सरकार का नगर निगमों पर होना चाहिए । नगर निगम की वित्तीय शक्तियाँ सीमित होती हैं और उसे राज्य सरकार द्वारा वित्तीय सहायता दी जाती है इसलिए यह स्वाभाविक है कि वित्तीय सहायता देने वाली सत्ता को यह नियन्त्रण रखना चाहिए कि उसके द्वारा दी जा रही वित्तीय सहायता का कैसा उपयोग हो रहा है ?

यहाँ इस तथ्य पर विचार किया जाना चाहिए कि राज्य सरकार नगर निगम पर किसी भी तरह का नियन्त्रण क्यों करना चाहती है ? इसके उत्तर में यह स्पष्ट होता है कि राज्य सरकार अपने नियन्त्रण के माध्यम से यह सुनिश्चित करना चाहती है कि नगर निगम अपने दायित्वों का भली-भाँति निर्वाह कर रहा है या नहीं और प्राप्त शक्तियों का कहीं दुरुपयोग तो नहीं किया जा रहा है। दूसरे शब्दों में इसका अभिप्राय यह है कि राज्य सरकार नगर निगम को उत्तरदायी बनाये रखना चाहती है। यहाँ यह मत व्यक्त किया जा सकता है कि नगर निगम स्वयं ऐसा अनुशासन रखे कि जिससे नागरिकों के स्थानीय कष्टों का स्वरित समाधान होता हो और उसके आचरण में ऐसा प्रतीत होता हो कि वह अधिनियम में प्रदत्त दायित्वों के प्रति उत्तरदायी है और उन दायित्वों के निर्वाह में तनिक भी शिथिल नहीं है। यदि नगर निगम इस प्रकार का दायित्व अनुभव करे तो राज्य सरकार को अधिक हस्तक्षेप के अवसर ही नहीं मिलेंगे और हम तरह तरह नगर निगम की स्वायत्तता में कोई व्यवधान भी उपस्थित नहीं होगा।

आदर्श स्थिति

स्वायत्तता की वास्तविक और आदर्श स्थिति, स्वायत्तता और उत्तरदायित्व का संतुलन होना चाहिए। नगर निगम को चाहिए कि अपनी स्वायत्तता का उपयोग करते हुए अपने क्षेत्र के बहुप्रायामी विकास की गति प्रदान करे। इसी प्रकार नियन्त्रणकारी सत्ता राज्य सरकार को चाहिए कि नियन्त्रण की दिशा सार्वक, सौहार्दपूर्ण, रचनात्मक तथा सहभागिता के रूप में दिव्यमान करे। राज्य सरकार को नगर निगम पर पुलिस सार्जेंट की तरह नहीं बल्कि शिक्षक की तरह दोष निवारक दृष्टि रखते हुए पर्यवेक्षक रहना चाहिए। नगर निगम को भी स्वायत्तता का अर्थ "स्वतन्त्रता" न समझते हुए, जिम्मेदारी से प्रशासनिक आचरण करना चाहिए ताकि जन समस्याओं का स्वरित और सतोषजनक समाधान निकाला जा सके। राज्य सरकार का भी यह उत्तरदायित्व है कि इन समस्याओं को स्वायत्तता के सही अर्थ से प्रवर्णित कराने हुए, इन्हें समय-समय पर दिशा निर्देश देती रहे।

समोक्षा

नगर निगम का अकुशल कार्यकरण एवं अव्यवस्थित आचरण कभी-कभी राजनीतिज्ञ हस्तक्षेप को प्रामाणिक कर देता है जिसका स्वाभाविक दुष्परिणाम "स्वायत्तता के हनन" के रूप में सामने आता है। अतः नगर निगम को अपने दायित्वों के प्रति सचेष्ट और कर्तव्यनिष्ठ रहना चाहिए ताकि प्रशासनात्मक कारण

किसी प्रकार का धनायास हस्तक्षेप उनके कामवाज में न हो सके। अनेक बार यह आरोप लगाया जाता है कि नगर निगम समय पर अपना बजट तैयार करने और सरकार को वार्षिक प्रतिवेदन प्रस्तुत करने के प्रति आलस्यभाव का परिचय देते हैं। जो किसी भी रूप में इनकी स्वायत्तता के लिए अच्छी स्थिति नहीं है। नगर निगमों को सदैव इस तथ्य की हृदयगम्य करना होगा कि उत्तरदायित्व के अभाव में स्वायत्तता की मांग करना सर्वथा निरर्थक है।

सन्दर्भ

1. एस. आर. निगम : लोकल गवर्नमेंट, एस. चाइ एण्ड कम्पनी, नई दिल्ली, 1987, पृ. 193-94
2. विलियम ए रॉक्सन : "ग्रेट सिटीज आव द वर्ल्ड", लंदन जार्ज एलन एण्ड अनविन, 1954, पृ. 51-54.
उद्धृत श्रीराम माहेश्वरी, पूर्वोक्त, पृ. 188-89.
3. एम. आर निगम, पूर्वोक्त, पृ. 196.



नगरपरिषद/पालिका : संरचना, शक्तियां एवं कार्य

भारत में नगरीय स्थानीय प्रशासन की दूसरी महत्वपूर्ण इकाई नगर-पालिका होती है। देश के विभिन्न राज्यों में इसे नगरपरिषद, नगरपालिका, नगरमण्डल इत्यादि विभिन्न नामों में जाना जाता है। नगरीय प्रशासन की यह सर्वाधिक प्रचलित और लोकप्रिय इकाई है। देश भर में, वर्तमान में लगभग दो हजार नगरपालिकाएं कार्यरत हैं। देश का कोई भी ऐसा राज्य नहीं है जहाँ नगरीय प्रशासन का यह निकाय नहीं पाया जाता हो। किसी राज्य में इनकी संख्या, उस राज्य के प्रकार, उसके नगरीयकरण की स्थिति, जनसंख्या के घनत्व और राज्य सरकार की स्थानीय प्रशासन में रुचि एवं पहल पर निर्भर करती है। महाराष्ट्र में इनकी संख्या सर्वाधिक है जहाँ 230 नगरपालिकाएँ हैं और न्यूनतम संख्या कश्मीर में प्रदेसों मणिपुर, छत्तिसगढ़, निकोबार तथा त्रिपुरा में है जहाँ प्रत्येक में केवल एक-एक नगरपालिका है।

नगरपालिकाएँ नगरसभ्यता की स्थानीय संस्थाएँ होती हैं। इनकी रचना भूगोल, शक्तियाँ और कार्य संबंधित राज्य सरकार द्वारा भारत अधिनियम में निर्धारित होते हैं। स्थानीय शासन का कि राज्य सूची का विषय है और नगरपालिकाओं के गठन, कार्य, शक्तियों द्वारा उनके गठन के मापदण्डों पर प्रभाव के दृष्टि में देश भर में कोई एक रूपता नहीं पायी जाती है। नगरपालिकाओं के गठन की पहल सर्वप्रथम ब्रिटेन के शासनकाल में की गयी थी। ब्रिटेन शासकों ने इस देश के लोगों को राजनीतिक शिक्षा देने के अपने सिद्धान्त के अनुसार सर्वप्रथम स्थानीय शासन का क्षेत्र ही भारत के निवासियों के लिए खोला था। जब 1919 के भारत सरकार अधिनियम द्वारा, भारतीयों में ईश्वर शासन की स्थापना की गयी तो स्थानीय शासन को हस्तान्तरित विषयों की

सूची में रख दिया गया और उसका उत्तरदायित्व निर्वाचित मन्त्रों को प्रदान किया गया। इस प्रकार इस शताब्दी के प्रारम्भ से ही देश में नगरपालिकाओं की रचना में संबंधित अधिनियम बनाये जाने लगे। स्वतंत्रता के पूर्व जिन राज्यों ने नगरपालिकाओं के गठन से सम्बन्धित अधिनियम पारित किये उनमें प्रमुख इस प्रकार थे

1. बम्बई जिला नगरपालिका अधिनियम, 1901
2. पंजाब नगरपालिका अधिनियम, 1911
3. सयूक्त प्रान्त नगरपालिका अधिनियम, 1916
4. मद्रास जिला नगरपालिका अधिनियम, 1920
5. बिहार एंव उड़ीसा नगरपालिका अधिनियम, 1922
6. बम्बई म्यूनिसिपल बोर्ड अधिनियम, 1925
7. बंगाल नगरपालिका अधिनियम, 1932

स्वतंत्रता के पश्चात और विशेष तौर पर 1956 में राज्यों के पुनर्गठन के बाद अनेक राज्यों ने अपने यहाँ नगरपालिका अधिनियम बनाये। 1956 के राज्यों के पुनर्गठन के परिणाम स्वरूप राज्यों की सीमाओं का नये सिरे से निर्धारण हुआ इसलिये प्रत्येक राज्य में पहले से चले आ रहे स्थानीय शासन की संरचना को एकीकृत स्वरूप दिये जाने की आवश्यकता अनुभव की गयी। स्वतंत्रता के पश्चात जिन राज्यों ने नगरपालिका अधिनियम, संशोधित कर लिये या नये बना लिए उनमें प्रमुख इस प्रकार हैं।

1. जम्मू-कश्मीर नगरपालिका अधिनियम, 1951
2. राजस्थान नगरपालिका अधिनियम, 1959
3. आसाम नगरपालिका अधिनियम, 1960
4. मध्यप्रदेश नगरपालिका अधिनियम, 1961
5. गुजरात नगरपालिका अधिनियम, 1963
6. कर्नाटक नगरपालिका अधिनियम, 1964
7. केरल नगरपालिका अधिनियम, 1965
8. आन्ध्रप्रदेश नगरपालिका अधिनियम, 1965 और
9. महाराष्ट्र नगरपालिका अधिनियम, 1965,

नगरपालिकाओं की स्थापना

नगरपालिकाओं की स्थापना प्रायः उन नगरों में की जाती है जो महानगरों की श्रेणी में नहीं आते और जिनकी नागरिक समस्याएँ भी इतनी जटिल

नहीं होती कि उनके लिए नगर निगम की स्थापना करना आवश्यक हो जाये। फिर नगर के निवासियों की जन-समस्याओं की व्यवस्था करने के लिए, एक निश्चित आबादी को ध्यान में रखकर विभिन्न राज्य अपने यहाँ नगरपालिकाओं की स्थापना का निर्णय लेते हैं। नगरपालिकाओं की स्थापना, उनकी सीमाएँ निर्धारित करना तथा उनके कार्यों पर नियन्त्रण रखना यदि उत्तरदायित्व राज्य सरकारों के ही हैं। विभिन्न राज्यों में नगरपालिकाओं की स्थापना के लिए अलग अलग मानदण्ड सुविधानुसार निश्चित किये हुए हैं। उनमें से प्रमुख इस प्रकार है

चाटें : 1

राज्य	जनसंख्या	आय	अन्य मापदण्ड
1. बिहार	5 हजार से अधिक	—	1 जनसंख्या का घनत्व एक हजार प्रति वर्ग मील से अधिक। 2 वयस्क पुरुष जनसंख्या का तीन चौथाई भाग मेती के अलावा व्यवसाय करता हो।
2. मध्य प्रदेश	25 हजार	—	—
3. गुजरात	10 से 30 हजार	—	प्रशासकीय परम्पराओं के अनुसार
4. केरल	15 से 25 हजार	—	अधिकतर लोग मेती के प्रति-रिक्त व्यवसाय करते हो।
5. मध्य प्रदेश	10 हजार से अधिक	—	—
6. तमिलनाडु	10 हजार	—	—
7. महाराष्ट्र	10 हजार	—	—
8. कर्नाटक	10 हजार	—	—

9. राजस्थान	8 हजार	—	—
10. उत्तरप्रदेश	20 हजार वार्षिक	40 हजार वार्षिक	प्रशासकीय परंपराओं के अनुसार कोई वैधानिक मानदण्ड नहीं प्रशासकीय परंपरा के अनुसार जनसंख्या और घनत्व को ध्यान में रखा जाता है।
11. हिमाचल प्रदेश	—	—	
12. पश्चिमी बंगाल	20 हजार	—	—
13. पंजाब	10 हजार से अधिक	—	—
14. उड़ीसा	10 हजार से अधिक	—	1. जनसंख्या का औसत घनत्व एक हजार प्रति वर्ग मील से अधिक 2. दो तिहाई वयस्क पुरुष खेती को छोड़कर अन्य व्यवसाय करते हो कोई वैधानिक मानदण्ड नहीं, प्रशासकीय पर- म्परा के अनुसार,
15. जम्मू-कश्मीर	—	—	
16. हरियाणा	10 हजार से अधिक	—	—

नोट : 1. अन्य राज्यों के बारे में सूचना उपलब्ध नहीं है।

2. यह सूचना ग्रामीण नगरीय संबंध समिति के प्रतिवेदन पर आधारित है।

उपरोक्त विवरण से प्रतीत होता है कि अधिकतर राज्यों में नगरपालिका की स्थापना के लिए जनसंख्या के एकमात्र मानदण्ड को अधिक महत्व दिया है। कुछ राज्यों ने वार्षिक आय को भी एक मानदण्ड के रूप में मान्यता दे रखी है। राजस्थान सरकार ने 8 हजार या उससे अधिक जनसंख्या वाले कच्चा क्षेत्र

को नगरपालिका बनाये जाने हेतु उचित माना है। जनसंख्या एवं आय के आधार पर राजस्थान में नगरपालिकाओं को 4 श्रेणियों में वर्गीकृत किया हुआ है। यह वर्गीकरण राजस्थान सरकार ने 20 दिसम्बर, 1977 को एक अधिसूचना जारी कर, किया था जिसे निम्न सारिणी में वर्गीकृत किया गया है

चार्ट : 2

राजस्थान में नगरपालिकाओं का वर्गीकरण

श्रेणी	नाम	संख्या	जनसंख्या तथा आय का आधार
I	नगरपरिषद	19	(घ) 50 हजार से अधिक जनसंख्या
II	नगरपालिका मण्डल	27	(घ) 25 हजार तथा इससे अधिक जनसंख्या। (ब) 15 हजार से 25 हजार जनसंख्या परन्तु प्रति व्यक्ति आय 25 रुपये से अधिक (स) जिला मुख्यालय
III	नगरपालिका मण्डल	61	(घ) 15 हजार से 25 हजार जनसंख्या (ब) 15 हजार से कम जनसंख्या परन्तु प्रतिव्यक्ति आय 20 रुपये से अधिक
IV	नगरपालिका मण्डल	89	(घ) 15 हजार से कम जनसंख्या
कुल योग		196	

नगरपालिकाओं की सरचना

नगरपालिकाओं की सरचना को भी, नगर निगम की भांति ही उसके निम्नांकित घटकों के विवरण की सहायता से समझा जा सकता है :

1. परिषद (निर्वाचित निकाय)
2. अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष
3. अधिनायी अधिकारी एवं आयुक्त तथा
4. समितियाँ।

1. निर्वाचित निकाय . परिषद

नगरपालिका वा विचार विमर्शकारी निकाय “परिषद” इस प्रणाली की प्रमुख संस्था होती है। इसमें नगर के निवासियों द्वारा निर्वाचित सदस्य तथा उनके द्वारा सन्वर्धित सदस्य और कुछ सदस्य सरकार द्वारा मनोनीत होते हैं। सम्पूर्ण नगर को चुनाव के लिए वार्डों में विभक्त कर दिया जाता है और प्रत्येक वार्ड से वयस्क मताधिकार के आधार पर सदस्यों का चुनाव होता है जिन्हें पार्षद कहते हैं। वार्ड और सदस्यों की संख्या राज्य सरकार द्वारा निर्धारित की जाती है। सरकार इनकी संख्या में वृद्धि या कमी कर सकती है। यदि निर्वाचन द्वारा परिषद में महिलाओं का प्रतिनिधित्व नहीं हो पाता है तो दो महिला सदस्यों के सहचरण का प्रावधान है। अपवाद स्वरूप किसी विशिष्ट क्षेत्र, जो नगर या कस्बा नहीं हो, परन्तु पहाड़ी क्षेत्र हो, के विकास के लिए राज्य सरकार राज पत्र में अधिसूचना के माध्यम से सदस्यों को मनोनीत कर सकती है।¹

परिषद के कार्यकाल का विभिन्न राज्यों में 3 से 5 वर्ष निर्धारण किया हुआ है। राजस्थान में यह कार्यकाल निर्वाचन के पश्चात् प्रथम बैठक की तिथि से 3 वर्ष है। सरकार इस कार्यकाल को अधिकतम दो वर्ष बढ़ाने के लिए अधिकृत है किन्तु व्यवहार में इससे आगे भी वह इस प्रावधान का उपयोग करती रहती है। राज्य सरकार इस कार्यकाल को बढ़ाकर 5 वर्ष किये जाने पर विचार कर रही है।

परिषद को नगर की जनप्रतिनिधि सभा कहा जा सकता है। यह नगर पालिका का विचार विमर्शकारी निकाय है जिस पर नगरीय प्रशासन के लिए नीति निर्धारण और नियमों के निर्माण का दायित्व होता है। परिषद ही नगरपालिका का वार्षिक बजट पारित करती है। बजट पर चर्चा करते समय परिषद, स्थानीय सेवाओं का स्तर निर्धारित करती है। यह नगर के नियोजित विकास, सफाई और रखरखाव के सन्दर्भ में सामान्य नीति निर्धारित करती है। इस हेतु महत्वपूर्ण विकास योजनाओं पर परिषद में व्यापक विचार-विमर्श होता है। नगरीय शासन के संचालन के लिए परिषद को उपनियम बनाने के व्यापक अधिकार प्राप्त हैं। किसी भी नये कर का प्रस्ताव सर्वप्रथम परिषद की स्वीकृति के लिए रखा जाता है और उसके पश्चात् ही उसे राज्य सरकार की स्वीकृति के लिए भेजा जाता है। परिषद अपने कार्य संचालन के लिए समितियों का गठन करने के लिए अधिकृत है। परिषद ही अपने अध्यक्ष और उपाध्यक्ष का निर्वाचन करती है तथा उन्हें पदच्युत भी कर सकती है। इस तरह स्थानीय जनप्रतिनिधि सभा के रूप में परिषद स्थानीय लोगों की आकांक्षाओं का प्रतीक होती है।

2 अध्यक्ष एवं उपाध्यक्ष

नगर की वयस्क जनता द्वारा निर्वाचित परिषद अपने सदस्यों में से ही अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष का 3 वर्ष की अवधि के लिए निर्वाचित करती है।¹² नगर परिषद का अध्यक्ष परिषद की बैठकों की अध्यक्षता करता है तथा साथ ही कार्य-कारी उत्तरदायित्वों का निर्वाह भी करता है। इन प्रकार वह एक साथ दोहरे दायित्वों का सम्पादन करता है। एक ओर वह नीति निर्माण में निर्वाचित परिषद का नेतृत्व करता है तो दूसरी ओर वह नीतियों के कार्यान्वयन में अधिशासी अधिकारों का पर्यवेक्षण और नियन्त्रण भी करता है। वह नगर का प्रथम नागरिक कहलाता है। वह नगरपालिका कर्मचारियों की सेवाओं में सम्बन्धित मामलों जैसे वेतन, भत्ते, अवकाश इत्यादि का निपटारा करता है।¹³ नगरपालिका का सरकार या जनता में होने वाला पत्र व्यवहार उसके माध्यम से किया जाता है। इसके प्रतिरुक्त वह बजट, वकव्य, पत्रावलियां तथा स्थानीय प्रशासन में संबंधित प्रलेख, प्रस्ताव, वार्षिक प्रतिवेदन इत्यादि का परिषद में तथा तदनन्तर सरकार को प्रस्तुतीकरण का कार्य भी करता है। स्थानीय प्रशासन में सम्बन्धित सभी कमिटीयों का वह रक्षक होता है। वह नगरपालिका के वित्तीय और कार्यकारी प्रशासन की देखरेख करता है और उसके आदेशों को परिषद की जानकारी में लाता है। वह नगरपालिका द्वारा पारित सन्तर्पण की एक प्रति राज्य सरकार द्वारा इस निमित्त नियुक्त प्राधिकारी को भेजने के लिए भी उत्तरदायी होता है।¹⁴

अध्यक्ष अपने पद से स्वयं त्याग पत्र भी दे सकता है तथा किन्हीं परिस्थितियों में उसे परिषद से पद मुक्त भी किया जा सकता है। यदि अध्यक्ष बिना सूचना परिषद की बैठकों में एक माह तक अनुपस्थित रहे या निदिष्ट नीति में उसके विरुद्ध पविश्वास का प्रस्ताव परिषद अपने बहुमत से पारित कर दे तो उसे हटाया जा सकता है।¹⁵

अध्यक्ष की अनुपस्थिति या पद रिक्त होने की स्थिति में उसके सभी अधिकारों तथा शक्तियों का प्रयोग उपाध्यक्ष द्वारा किया जाता है।¹⁶ यदि भी उपाध्यक्ष अध्यक्ष की लिखित में सूचना देकर अपने पद से त्यागपत्र दे सकता है। उसके त्यागपत्र देने के पश्चात् रिक्त हुए स्थान पर जब निर्वाचित उपाध्यक्ष अधिनिर्वाचित अवधि के लिए ही पद धारण करता है। अध्यक्ष एवं उपाध्यक्ष द्वारा त्यागपत्र दे दिए जाने, किन्तु उन त्यागपत्र के प्रमात्रगाली होने में पूर्व उसे वापस भी लिया जा सकता है। त्यागपत्र महाम अधिकारों को प्रस्तुत होने पर सूचना प्राप्ति की तिथि में एक माह बाद प्रभावी होता है। यह प्रावधान भी किया

गया है कि यदि त्यागपत्र सक्षम अधिकारी को प्रस्तुत न हो तो वह वैध त्यागपत्र नहीं माना जाता है ।

अध्यक्ष के कर्तव्य

राजस्थान नगरपालिका अधिनियम, 1959 की धारा 67 एवं 68 में अध्यक्ष के कर्तव्य गिनाये गये हैं जिनमें प्रमुख इस प्रकार हैं .

- 1 वह नगरपालिका की बैठक आमन्त्रित करेगा और उनकी अध्यक्षता करेगा, जब तक की कोई उपयुक्त कारण उसे ऐसा करने से रोक न दे, वह बैठक का कार्य संचालन करेगा ।
2. राजस्थान नगरपालिका अधिनियम द्वारा उसे सौंपी गयी शक्तियों और कर्तव्यों का प्रयोग करेगा ।
3. नगरपालिका के वित्तीय और कार्यकारी प्रशासन पर पर्यवेक्षण व नियन्त्रण रखेगा ।
- 4 नगरपालिकाओं के हिसाब-किताब, रेकार्ड और कर्मचारियों से सम्बन्धित मामलों का पर्यवेक्षण और नियन्त्रण करेगा । नियमों के अधीन रहते हुए समस्त कार्मिक मामलों का समाधान करेगा ।
- 5 नगरपालिका द्वारा पारित सकल्प की प्रतिलिपि सरकार द्वारा नियुक्त प्राधिकारी को प्रस्तुत करेगा ।

अध्यक्ष के कर्तव्यों की भांति ही उपाध्यक्ष के कर्तव्यों का विवरण भी सम्बन्धित कानूनों से दिया जाता है ।

3. अधिशायी अधिकारी तथा आयुक्त

नगरपालिकाओं में, परिषद द्वारा निर्धारित नीतियों को कार्यान्वित करने के लिए नियुक्त प्राधिकारी को अधिशायी अधिकारी कहा जाता है । राजस्थान के बड़े नगरों की नगर परिषदों में नियुक्त इस प्राधिकारी को आयुक्त भी कहते हैं । प्रायः सभी राज्यों में इस प्राधिकारी की नियुक्ति सम्बन्धित राज्य सरकार द्वारा की जाती है । नगर परिषदों में नियुक्त यह सरकारी अधिकारी प्रायः नगर निगम में आयुक्त की भांति ही सरकारी कार्यों का सम्पादन करता है किन्तु नगर निगम से इसकी स्थिति किंचित भिन्न है । नगर निगम में जहाँ आयुक्त को प्रशासनिक निकाय का सर्वोच्च बनाया गया है और उनके कार्यों में मेयर की कोई भूमिका या नियन्त्रण नहीं होता है वहीं नगरपालिकाओं में नियुक्त

यह अधिशायी अधिकारी प्रशासनिक शक्तियों का उपयोग नगरपालिका के अध्यक्ष के साथ समुक्त रूप से करता है।

दूसरे शब्दों में यह कहा जा सकता है कि नगरपालिका में विचारात्मक एवं कार्यकारी अधिकारी शान्ताधो में बैसा पाठ्यक्रम नहीं पाया जाता जैसा नगर निगम में होता है। नगरपालिका का मुख्य अधिशायी अधिकारी पालिका के कर्मचारियों पर प्रशासनिक नियन्त्रण रखता है, उच्च श्रेणी के कर्मचारियों के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही कर सकता है किन्तु उनके निर्णय के विरुद्ध स्थाई समिति में अपील की जा सकती है। तकनीकी कर्मचारियों पर प्रशासनिक नियन्त्रण रखने में वह सक्षम नहीं होता यद्यपि वह उनका पालिका की परिधि में स्थानान्तरण कर सकता है। चतुर्थ श्रेणी कर्मचारियों की नियुक्ति उनके द्वारा अध्यक्ष के साथ परामर्श के पश्चात् की जा सकती है। अपने इन समस्त प्रशासनिक अधिकारों के उपयोग की प्रक्रिया में, नगरपालिका अध्यक्ष उसे निर्देशित और नियन्त्रित कर सकता है। अध्यक्ष द्वारा अधिशायी अधिकारी पर निर्देशन और नियन्त्रण के इस अधिकार का एक अन्तर्निहित परिणाम यह भी होता है कि पालिका के विभिन्न पाठ्यक्रम भी प्रशासनिक कार्यों में जब-तब हस्तक्षेप करने लगते हैं। नगरपालिकाओं में कर्मचारियों के दो वर्ग बन जाते हैं जो इन दोनों शाखाओं के द्वारा प्रोत्साहित किए जाते रहते हैं। इस प्रकार स्थानीय शासन की इन दोनों शाखाओं के परस्पर सम्बन्ध अविश्वास, तनाव और मतभेदों में प्रसन्न हो जाते हैं।

राजस्थान के बड़े नगरों की नगर परिषदों में नियुक्त आयुक्त भारतीय प्रशासनिक सेवा के अधिकारी होते हैं जबकि उससे छोटी श्रेणी की नगरपालिकाओं में ये राजस्थान प्रशासनिक सेवा के अधिकारियों में से नियुक्त किये जाते हैं। अन्तिम दो श्रेणी की नगरपालिकाओं में नियुक्त अधिशायी अधिकारी राजस्थान नगरपालिका सेवा के अरिष्ठ अधिकारी होते हैं। इन श्रेणी के अधिकारियों भी प्रारम्भ में राजस्थान सेवा का आयोजन द्वारा नियुक्त किये जाते हैं।

समितियाँ

नगर निगम की भाँति ही नगर परिषद में भी कार्य सुविधा की दृष्टि से विभिन्न प्रकार की समितियों का निर्माण किया जाता है। राजस्थान में सभी नगर परिषदों/पालिकाओं में दो प्रकार की समितियाँ गठित की जाती हैं 'साविधि' तथा 'नगर साविधि'। साविधिक समितियों के गठन, शक्तियों तथा कार्यों सम्बन्धी विस्तृत विवरण सम्बन्धित नगरपालिका अधिनियम में ही दिया

जाता है जब कि गैर साविधित समितियों की नियुक्ति नगरपालिकाएँ अपनी आवश्यकतानुसार स्वविवेक से कर सकती हैं। सभी समितियों को अलग-अलग कार्य सौंपे जाने हैं और अपने कार्य निष्पादन के लिए परिषद के नियन्त्रण में रहते हुए उसके प्रति उत्तरदायी रहती हैं। समितियाँ अपने कार्य निष्पादन के प्रतिवेदन परिषद को प्रस्तुत करती हैं। परिषद को यह पूर्ण अधिकार होता है कि समितियों के प्रतिवेदन को वह चाहे तो यथारूप स्वीकार कर ले और यदि उचित समझे तो उसकी अधिश्रमाओं में परिवर्तन कर दे। राजस्थान में, राजस्थान नगरपालिका अधिनियम, 1959 में यह व्यवस्था है कि प्रत्येक नगर परिषद को एक कार्यकारिणी समिति होगी जिसमें निम्नांकित सदस्य सम्मिलित होंगे :⁷

1. परिषद का अध्यक्ष,
2. परिषद का उपाध्यक्ष,
3. परिषद द्वारा निर्वाचित परिषद के 7 पार्षद,
4. परिषद द्वारा गठित समितियों के अध्यक्ष,
5. नगरपालिका आपुक्त समिति का पदेन सचिव।

प्रत्येक नगर परिषद में कार्यपालक समिति के अतिरिक्त निम्नलिखित समितियाँ भी होंगी :⁸

1. वित्त समिति
2. स्वास्थ्य और स्वच्छता समिति
3. भवन और संकर्म समिति
4. नियम-उपनियम उपसमिति
5. लोकवाहन समिति

ये सभी समितियाँ ऐसी शक्तियों, कर्तव्यों और कृत्यों का प्रयोग, कार्य-न्वयन और निर्वहन कर सकती हैं जो उन्हें परिषद द्वारा प्रत्यायोजित की जाये। यदि नगरपालिका का अध्यक्ष किसी समिति का सदस्य है तो वह उस समिति का पदेन अध्यक्ष होता है।⁹ यह प्रावधान भी किया गया है कि यदि पालिका का उपाध्यक्ष किसी समिति का सदस्य है, जिसमें अध्यक्ष सदस्य न हो, तो वह ऐसी समिति का पदेन अध्यक्ष होगा।¹⁰ यदि किसी समिति में उपरोक्त दोनों में से कोई पदेन अध्यक्ष न हो तो पालिका की परिषद एक अध्यक्ष नियुक्त करती है। जिन समितियों की बैठक में उसका अध्यक्ष उपस्थित न हो तो समिति का अध्यक्ष उसके लिए प्रत्यार्थी अध्यक्ष नियुक्त कर सकता है। समितियों की बैठक नियमानुसार उसके अध्यक्ष के द्वारा आमन्त्रित की जाती है। समिति की बैठक में कार्य संचालन के लिए उसके प्राथम सदस्यों का उपस्थित होना अनिवार्य माना

गया है।¹¹ समिति द्वारा दिये गये प्रत्येक आदेश के पुनरीक्षण के लिए परिषद में भरील किये जाने का प्रावधान भी रखा गया है। सभी समितियाँ उन कार्यों का सम्पादन करती हैं जो परिषद द्वारा उन्हें निर्दिष्ट किये जाते हैं। उपर्युक्त विवरण में इंगित कार्यकारिणी समिति का गठन राजस्थान की केवल बड़ी नगर-परिषदों में किया जाता है जब कि अन्य 5 प्रकार की समितियों का गठन भी नगरपालिकाओं में किया जाना अनिवार्य माना गया है।

सांविधानिक समितियों के अलावा परिषद जब भी आवश्यकता समझे, विशिष्ट कार्यों के लिए गैर सांविधिक समितियों का निर्माण कर सकती है। उनको दिये जाने वाले कार्य, दायित्व और शक्तियों का निर्धारण परिषद द्वारा कर दिया जाता है।

नगरपालिका की बैठकें

सभी राज्यों के अधिनियमों में नगरपालिका की बैठक बुलाने के बारे में प्रावधान किया जाता है। राजस्थान में अधिनियम की धारा 70 के अनुसार यह अपेक्षा की गयी है कि सामान्य कार्य सम्पादन के लिए नगरपालिका की प्रत्येक माह में कम से कम एक साधारण बैठक होनी चाहिए। अध्यक्ष का यह कर्तव्य है कि वह सामान्य बैठक के अतिरिक्त, अध्यक्ष जब भी उचित समझे, एक विशेष बैठक आमन्त्रित कर सकता है। ऐसी विशेष बैठक अध्यक्ष द्वारा सदस्यों की कुल संख्या के कम से कम एक तिहाई सदस्यों की लिमिटेड प्रार्थना पर आमन्त्रित की जाती है। बैठक की अध्यक्षता अध्यक्ष द्वारा तथा उसकी अनुपस्थिति में उपाध्यक्ष द्वारा की जाती है। यदि अध्यक्ष और उपाध्यक्ष दोनों ही अनुपस्थित हैं तो परिषद के अपने कार्य संचालन के लिए अपना अपनाई अध्यक्ष चुन सकते हैं। परिषद में निर्णय उपस्थित और मत देने वाले सदस्यों (अध्यक्ष सहित) के बहुमत से किया जाता है। समान मत होने की स्थिति में अध्यक्ष को द्वितीय निर्णायक मत देने का अधिकार होता है। बैठक की गणपूर्ति के लिए परिषद की कुल संख्या के एक तिहाई सदस्यों का उपस्थित होना आवश्यक है।

नगरपालिका की शक्तियाँ

नगरपालिकाओं को शक्तियाँ प्रदान करने की दो प्रणालियाँ प्रचलित हैं :

1. सामान्य शक्ति प्रदायिनी प्रणाली

इस प्रणाली के अन्तर्गत नगरपरिषदों को यह स्वतन्त्रता दी जाती है कि

वे ऐसा कोई भी कार्य कर सकती हैं जिसे वे अपने निवासियों के लिए आवश्यक और हितकारी समझे। यद्यपि ऐसा करते समय उन पर मर्यादा लगायी जाती है कि वे ऐसा कोई काम न करें जो केन्द्र अथवा राज्य सरकार के कार्यक्षेत्र में आता हो। इस प्रणाली में नगरपालिकाओं को पहल करने का एक व्यापक क्षेत्राधिकार मिलता है। यह प्रणाली फ्रांस में प्रचलित है।

2. विशिष्ट अधिकार दान प्रणाली

इस प्रणाली के अन्तर्गत नगरपालिकाओं को कुछ विशेष कार्य सम्पन्न करने के लिए अधिकार दिये जाते हैं। नगरपालिकाएँ केवल निर्दिष्ट कार्यों को करने के लिए ही सक्षम होती हैं। ब्रिटेन में यही प्रणाली प्रचलित है और भारत-वर्ष में भी ब्रिटिश जमाने में स्थापित नगरपालिकाओं को इसी प्रणाली द्वारा अधिकार प्रदान किया गया है। स्वतन्त्र भारत में भी इसी प्रणाली को जारी रखा गया है।

इस प्रणाली में नगरपालिकाएँ केवल उन्हीं कार्यों को करती हैं जो अधिनियम द्वारा उन्हें दिये जाते हैं। अधिनियम में उन कार्यों को करने के लिए यदि कोई प्रक्रिया को अपनाना आवश्यक होता है। नगरपालिकाएँ यदि अधिनियम के प्रावधानों, निर्देशों या प्रक्रिया की अवहेलना करती हैं तो उसके कार्यों को न्यायालय में चुनौती दी जा सकती है। नगरपालिकाओं के अधिकारों की इन दोनों प्रणाली में नगरपालिकाओं का कार्यक्षेत्र, अधिकार क्षेत्र और कार्य प्रक्रिया निश्चित होती है और नगरपालिकाओं को राज्य सरकार के निर्देशों के लिए पर-मुखापेशी नहीं रहना पड़ता। इस तरह अधिनियम के प्रावधानों की निर्दिष्ट परि-सীमा में, इस प्रणाली के अधीन नगरपालिकाएँ स्वायत्तता का सही उपयोग करती हैं।

नगरपालिका की शक्तियों को निम्नांकित शीर्षकों में व्यक्त किया जा सकता है :

1. विधायी शक्तियाँ

नगरपालिकाओं को सबधित अधिनियम की सीमाओं में रहते हुए नियम और उपनियम बनाने का अधिकार होता है। प्रत्येक नगरपालिका को अपने कार्य संचालन के बारे में तथा अपनी शक्तियों और दायित्वों को समितियों को प्रत्या-योजित करने के बारे में आवश्यक नियम बनाने की शक्तियाँ होती हैं। नगरपालिकाएँ अपने कर्मचारियों तथा पदाधिकारियों के मार्गदर्शन के लिए भी आव-

प्राथमिक या अनिवार्य कार्य

नगरपालिकाओं के प्रथम प्रकार के ये अनिवार्य दायित्व ऐसे हैं जिन्हें सम्पादित करना नगरपालिकाओं के लिए अनिवार्य दायित्वों की श्रेणी में रखा गया है। यदि नगरपालिकाएं अपने प्राथमिक दायित्वों का निर्वाह न करे तो किसी भी प्रभावित नागरिक को यह अधिकार होता है कि वह इन अनिवार्य कार्यों को करवाने के लिए नगरपालिका के विरुद्ध परमादेश याचिका (रिट ऑफ मैण्डामस) किसी भी उच्च न्यायालय या भारत के उच्चतम न्यायालय में प्रस्तुत कर सकता है। प्रभावित नागरिक द्वारा प्रस्तुत इस तरह की परमादेश याचिका में प्रस्तुत तथ्यों को न्यायालय यदि स्वीकार कर ले तो न्यायालय नगरपालिका को अनिवार्य कार्यों को सम्पन्न करने का उचित आदेश जारी कर सकता है।

कुछ राज्यों के अधिनियमों में यह प्रावधान किया गया है कि राज्य सरकार किसी अनिवार्य कार्य को करने से नगरपालिका को मुक्ति दे सकती है या किसी अनिवार्य कार्य को ऐच्छिक भी घोषित कर सकती है। यद्यपि ऐसा करने के लिए राज्य सरकार को समुचित सूचना निर्धारित प्रक्रिया में जारी करना आवश्यक होता है। जब तक ऐसी अधिसूचना जारी न की जाय सभी नगरीय कार्यों का सम्पादन नगरपालिकाओं के लिए आवश्यक समझा जाता है। एक बार इस तरह की अधिसूचना जारी हो जाये तो जैसी भी सूचना जारी होती है वह नगरपालिका और नागरिकों के लिए प्रभावी समझी जाती है। इस प्रकार के प्रावधान के बाद न्यायालय उस सम्दर्भ में परमादेश जारी नहीं कर सकते। नगरपालिकाओं द्वारा किये जाने वाले अनिवार्य कार्यों को निम्नांकित सूची में व्यक्त किया गया है :

1. भवन निर्माण के नियमों को लागू करना,
 2. नगरीय भूमि की अनाधिकृत अतिक्रमण से रक्षा करना,
 3. मानव जीवन के लिए खतरनाक भवनों को गिराना,
 4. सड़क, बाजार, सार्वजनिक मार्गों का निर्माण और रखरखाव,
 5. नालियों एवं सार्वजनिक सुविधाओं का निर्माण और उनकी मरम्मत,
 6. सार्वजनिक मार्गों एवं स्थानों पर प्रकाश की व्यवस्था तथा जल धिर-काव का प्रबन्ध,
 7. घृणाजनक, खतरनाक तथा हानिकारक व्यापारों, उद्यम अथवा प्रयाशों का निरोधन,
- मार्गों की सफाई तथा उन पर प्रकाश और जल की व्यवस्था,

9. अग्निशमन सेवाओं का प्रबन्ध,
10. मृतक क्रियास्थलों का प्रबन्ध,
11. शुद्ध तथा स्वास्थ्यवर्धक जल की पूर्ति,
12. टीके लगाने की व्यवस्था,
13. मार्गों का नामांकन और मकानों का संस्थापन,
14. जन्म तथा मृत्यु का पंजीकरण,
15. सार्वजनिक विविट्सालों की स्थापना और प्रबन्ध,
16. प्राथमिक शिक्षा की व्यवस्था,
17. पशुगृह की स्थापना और व्यवस्था.
18. महामारी से बचाव के प्रबन्ध ।

2. ऐच्छिक या गौण कार्य

ऐच्छिक या गौण कार्य ऐसे हैं जिन्हें निष्पादित करना या न करना नगरपालिका की क्षमता और इच्छा पर निर्भर करता है । प्रायः सभी अधिनियमों में इस प्रकृति के कार्यों की व्यवस्था है । अधिनियमों में और ऐच्छिक कार्यों में अन्तर यह है कि जहाँ अधिनियमों में नगरपालिका द्वारा सम्पन्न न किये जाने की स्थिति में नागरिक न्यायालय में परमादेश याचिका प्रस्तुत कर सकता है वहीं ऐच्छिक कार्यों के सम्दर्भ में यह ऐसा नहीं कर सकता । इन कार्यों को नगरपालिका द्वारा न किये जाने की स्थिति में नागरिक राजनीतिक दबाव या अन्य दबाव की स्थिति से घना मगते हैं किन्तु इन्हें करने के लिए न्यायालय से कोई आदेश जारी नहीं करवा सकते । ऐच्छिक कार्यों की सूची इस प्रकार है :

1. नयी सड़की अथवा सार्वजनिक भवनों का निर्माण और उनका रख-रखाव,
2. पार्क, उद्यान तथा सार्वजनिक स्थानों पर रेडियो सुनने के स्थानों का निर्माण और रखरखाव,
3. पुस्तकालयों, संग्रहालयों तथा वाचनालयों की स्थापना,
4. शिक्षा का विस्तार,
5. धर्मशाला, विश्रामगृह, हाट तथा अन्य इसी तरह के सार्वजनिक स्थानों का निर्माण और रखरखाव,
6. सार्वजनिक स्थानों पर संगीत की व्यवस्था,

7. वृद्ध लोगों के लिए विधायक स्थानों की व्यवस्था,
8. बाल कल्याण केन्द्रों की स्थापना और रखरखाव,
9. जनस्वास्थ्य की अभिवृद्धि के लिए कार्यक्रमों का आयोजन,
10. निम्न आय समूह के लोगों के लिए आवास की व्यवस्था,
11. आवास हेतु लोगों को ऋण उपलब्ध करवाने की व्यवस्था,
12. खेलों और प्रदर्शनों का आयोजन,
13. अनाथालयों तथा स्त्रियों के लिए उद्धारगृहों का निर्माण और उनकी व्यवस्था,
14. मार्गों के किनारे तथा अन्य स्थानों पर वृक्षारोपण तथा अनुरक्षण,
15. नगरपालिका की सीमाओं के भीतर पर्यवेक्षण सुव्यवस्था का व्यवस्था,
16. नगरपालिकाओं के कर्मचारियों के कल्याणवृद्धि हेतु कार्यक्रमों का आयोजन,
17. नगरीय अधिनियम की अपेक्षाओं की पूर्ति के लिए जिस भी अन्य कार्य का निष्पादन ।

अनिवार्य और ऐच्छिक कार्यों की उपरोक्त सूची अपन घाप में पर्याप्त और पूर्ण नहीं है बल्कि दृष्टान्तपरक है । उपरोक्त सूची में उन प्रमुख कार्यों को इंगित किया गया है जो उस कोटि में अधिनियमों द्वारा सम्मिलित किये गये हैं । नगरपालिकाओं के निर्माण के अधिनियम अलग-अलग राज्यों के द्वारा पारित किये जाते हैं । इसलिए कार्यों की सूची में यथाकिंचित् अन्तर होना अवश्यम्भावी और स्वाभाविक होता है किन्तु सभी राज्यों के अधिनियमों में दोनों कोटि के जो महत्वपूर्ण कार्य सम्मिलित किये गये हैं, उन्हें उपरोक्त सूची में स्थान देने का प्रयत्न किया गया है ।

3. विशिष्ट कार्य

उपरोक्त दोनों सूचियों में इंगित अनिवार्य एवं ऐच्छिक कार्यों के अलावा भी कुछ अधिनियमों में नगरपालिकाओं द्वारा सम्पादित किये जाने वाले विशेष कर्तव्यों का उल्लेख किया गया है । राजस्थान नगरपालिका अधिनियम, 1959 में नगरपालिकाओं द्वारा सम्पादित किये जाने वाले नीम्न प्रकार के कार्यों का "विशेष कर्तव्य" शीर्षक के अन्तर्गत अधिनियम में स्थान दिया गया है ।¹¹ इस अधिनियम में इन विशेष कार्यों का अनिवार्य कार्यों की श्रेणी में गणन नहीं का

घोषित किया है जिन्हें सम्पन्न करवाने के लिए नागरिक न्यायपालिका का हस्त-क्षेप भी ग्रामन्त्रित कर सकता है। इनमें प्रमुखतः दो कार्य बताये गये हैं :

1. खतरनाक बीमारी के समय विशेष चिकित्सा सहायता तथा भ्रूण-सुविधा उपलब्ध करवाने तथा उचित प्रकार की बीमारी के भाक्रमण को और उनके पुनरागमन को रोकने के लिए उपाय करना, जो अपेक्षित हैं।
2. अकाल, अभाव या प्राकृतिक आपदाओं के समय नगरपालिका सीमा में निराश्रित लोगों को राहत पहुँचाना तथा उनके लिए राहत कार्यों की स्थापना और उनका रखरखाव करना।

इस तथ्य का उल्लेख पूर्व में किया जा चुका है कि नगरपालिकाओं को किसी कार्य को करने से मुक्त करना या अनिवार्य कार्य को ऐच्छिक घोषित करना इत्यादि की घोषणा राज्य सरकार कर सकती है।

नगरपालिकाओं की आय के प्रमुख स्रोतों और धन्य सम्बन्धी प्रावधानों तथा नगरपालिका पर राज्य सरकार के नियन्त्रण और दोनों के परस्पर सम्बन्धों इत्यादि के बारे में पुस्तक के आगामी अध्यायों में यथास्थान पर विचार किया गया है।

सन्दर्भ

1. राजस्थान नगरपालिका अधिनियम 1959
2. उपरोक्त, धारा 65
3. उपरोक्त, धारा 67 (ड)
4. उपरोक्त, धारा 67 (च)
5. होशियार सिंह, "पावर्ल एण्ड फकशन्स ऑफ म्यूनिसिपल वेयरमैन इन राजस्थान", जर्नल स्थानीय स्वायत्त शासन संस्थान, बम्बई, वोल्यूम XII, न संख्या 1, जुलाई-सितम्बर, 1970.
6. राजस्थान नगरपालिका अधिनियम, धारा 69 (2ख)
7. उपरोक्त, धारा 73

8. राजस्थान नगरपालिका अधिनियम, धारा 73 (3)
9. उपरोक्त, धारा 75 (1)
10. उपरोक्त, धारा 75 (2)
11. उपरोक्त, धारा 76 (4)
12. उपरोक्त, धारा 88 का परतुक (1)
13. उपरोक्त, धारा 51
14. उपरोक्त, धारा 99

भारत में लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण : सिद्धान्त और व्यवहार

लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण और पचासतीराज दोनों एक दूसरे के पर्याय-वाची बन गये हैं। द्वितीय विश्वयुद्ध के पश्चात् एशिया और अफ्रीका के नवोदित राष्ट्रों ने लोकतन्त्र की जड़ों को मजबूत बनाने एवं सामान्य जन को अपने नागरिक और राजनीतिक कार्यों में वास्तविक भागीरदार बनने की दृष्टि में लोकतांत्रिक संरचना का अधिकतम विकेन्द्रीकरण करने का प्रयोग प्रारम्भ किया। इस प्रयोग को "ग्राम रूट डेमोक्रेसी" के नाम से अभिहित किया गया।¹

इसे घरातल पर लोकतन्त्र के नाम से भी अभि-युक्त किया जाता है। घरातल पर लोकतन्त्र से अभिप्राय यह है कि ऐसी राजनीतिक संरचना जिसमें लोकतन्त्र केवल राष्ट्रीय और प्रान्तीय स्तरों तक सीमित नहीं हों बल्कि उसका विस्तार वास्तविक अर्थ में स्थानीय स्तरों तक भी होता होगा। इस प्रकार यह पद्धति लोकतन्त्र में लोगों की सहभागिता को सही अर्थों में सुनिश्चित करने का माध्यम है। एक ऐसा लोकतन्त्र जो केवल निर्वाचित प्रतिनिधियों तक सीमित नहीं है और जो केवल राष्ट्रीय और प्रान्तीय स्तरों तक संकुचित नहीं है, तथा जिसमें जनता की सहभागिता प्रत्येक तीसरे या पाचवें वर्ष होने वाले चुनावों के समय ही अभिव्यक्त नहीं होती अपितु उनकी सहभागिता उनके अपने दैनिक प्राचरण से सम्बन्धित सार्वजनिक कार्यों और अपने क्षेत्र, गांव और कस्बा के दैनिक प्रबन्ध में अभिव्यक्त होती है। इस प्रकार घरातल पर लोकतन्त्र की अवधारणा अनिवार्यतः विवेन्द्रीकृत लोकतन्त्र को धारणा है जिसमें सार्वजनिक कार्यों के प्रबन्ध का प्रारम्भ और अन्त केवल उच्च स्तर पर नहीं होता अपितु स्थानीय स्तरों में सामान्य लोगों के विस्तृत जाल के माध्यम से होता है। सामान्य लोगों की इस संरचना को म्यूनाधिक रूप में लोगों की लघु लोकतन्त्रीय सरकार, लोक-

तांत्रिक चिन्तन और ग्राम के वास्तविक केन्द्र के रूप में जाना जा सकता है। संक्षेप में धरातल पर लोकतन्त्र की यह अवधारणा केवल लोकतन्त्र का 'मुख्य दर्शन' मात्र नहीं है बल्कि किसी भी देश की धरती में लोकतन्त्र के गहराई में बीजारोपण का प्रयत्न है।¹²

लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण का अर्थ

लोकतन्त्र उस व्यवस्था को कहते हैं जिसमें राज्य की प्रभुसत्ता लोक प्रथात् उस भू भाग के निवासियों में निहित होती है। जिस व्यवस्था में देश के समस्त नागरिक शासन के कार्यों में किसी न किसी स्तर पर भाग लेते हों और उनकी आवाज अनिवार्यतः कुछ महत्व रखती हो, उसे सच्चा प्रजातन्त्र कहा जा सकता है। जब राज्य की सत्ता केन्द्र में निहित होती है तो उसे केन्द्रीय शासन कहते हैं और जब यही सत्ता जनता में विभिन्न स्तरों पर बांट दी जाती है तो इसे विकेन्द्रीकृत सत्ता कहते हैं।

सभी लोकतांत्रिक देशों में शासन के निर्णय यद्यपि जनता के अपने चुने हुए प्रतिनिधियों द्वारा लिए जाते हैं किन्तु उनका निर्णय लोकसेवा द्वारा किया जाता है। शासन के कार्य संचालन का यह सैद्धान्तिक परिप्रक्षय है। किन्तु आधुनिक लोकतन्त्रीय देशों में नगरशाही की शक्तियों का इनका अनिवार्यतः घोर समीपित विस्तार हो गया है कि लोकतांत्रिक रूप से चुने हुए प्रतिनिधियों की भूमिका नमी कमी गीएँ होती प्रतीत होती है। वस्तुतः लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण शासन की शक्तियों का नगरशाही के विभिन्न स्तरों पर प्रत्या-योजन नहीं है अपितु लोकतांत्रिक सत्ता का राष्ट्रीय स्तर से नीचे राज्य, जिला, विकास खण्ड एवं ग्राम स्तर पर अधिकतम विकेन्द्रीकरण द्वारा निर्णय करने की अधिकतम शक्ति जनता में निहित हो सभी सच्चा लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण हो सकता है।

इस अवधारणा पर 1957 में केन्द्र-सरकार द्वारा सामुदायिक विकास कार्यक्रमों के क्रियान्वयन के आंकलन एवं मूल्यांकन हेतु नियुक्त बजवन राय मेहता समिति ने भी गहन चिन्तन किया। इस समिति का निष्कर्ष भी यही था कि वास्तविक प्रजातन्त्र उस समय पूर्णभूत होगा जब प्रत्येक गाँव में ग्रामसभाएँ एवं ग्राम पंचायतें स्थापित हो जाएँगी और सामान्य जन वास्तविक स्वतन्त्रता का अनुभव करेंगे।¹³

लोकतन्त्र एक जीवन दर्शन है। राजनीति में इसके प्रयोग की व्यव-
धारणा में इसके विकेन्द्रीकरण का विचार भी अन्तर्निहित है। राजनीति में

लोकतन्त्र के प्रयोग का अभिप्राय न केवल राज्य सत्ता में लोगों की भागीदारी का प्रयास है अपितु सरकार के दैनिक कामकाज में लोगों की सहभागिता बनाना भी है। राजनीतिक प्रक्रिया के रूप में लोकतन्त्र को परिभाषित करते समय राजनीतिक चिंतकों ने यद्यपि भिन्न-भिन्न विचार व्यक्त किये हैं किंतु उन सभी के विश्लेषण में लोकतन्त्र में लोगों की अधिकतम सहभागिता का तत्व, सामान्य रूप से अभिव्यक्त हुआ है। प्रसिद्ध विद्वान जे एस मिल ने लिखा है कि, एक ऐसी सरकार, जिसमें सभी लोगों की भागीदारी है, ही सामाजिक राज्य की समस्त आवश्यकताओं को पूर्णतः सन्तुष्ट कर सकती है।¹ लोगों की सहभागिता लोकतन्त्र का हृदयस्थल अथवा सार है। जिस व्यवस्था में अपनी सरकार के संचालन में लोगों की सहभागिता, जितनी अधिक, निरन्तर, सक्रिय, रचनात्मक और निकट की होगी वह व्यवस्था लोकतन्त्र के राजनीतिक आदर्श के उत्तरे ही समीप समझी जायेगी। "लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण लोगों की यह सहभागिता प्राप्त करने का एक सशक्त उपाय है। इसका ध्येय शासन कार्यों में लोगों की अधिकतम और जीवत सहभागिता को सुनिश्चित करना होता है।² यहाँ यह जिज्ञासा व्यक्त की जा सकती है कि लोकतन्त्र की अवधारणा में जब विकेन्द्रीकरण का विचार अन्तर्निहित है तो "विकेन्द्रीकरण" के आरम्भ में "लोकतांत्रिक" शब्द क्यों लगाया जाता है। विद्वानों ने मत व्यक्त किया है कि विकेन्द्रीकरण के पूर्व लोकतांत्रिक शब्द का उपयोग निरर्थक नहीं है वस्तुतः लोकतांत्रिक शब्द विकेन्द्रीकरण के उद्देश्य को अभिव्यक्त करता है जो सत्ता विकेन्द्रीकरण में लोगों के व्यापक, अधिकतम और निकटतम सहयोग की आकांक्षा की अधिक स्पष्टता देता है।³

"विकेन्द्रीकरण" के पूर्व "लोकतांत्रिक" शब्द के उपयोग करने से इसका अर्थ प्रशासनिक विकेन्द्रीकरण को पृथक् रूप से समझने में भी सहायता करता है। प्रशासनिक विकेन्द्रीकरण की अवधारणा प्रशासन में कुशलता लाने के विचार से अभिप्रेरित है प्रशासन में जब शक्तियों का विकेन्द्रीकरण किया जाता है तो उसका उद्देश्य प्रशासन के निचले स्तरों पर निष्पत्ति और प्रशासनिक कामों की गति वृद्धि के माध्यम से उनकी कुशलता बढ़ाने से होता है जबकि लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण का उद्देश्य शासन के कार्यों में सरकार के प्रत्येक स्तर राष्ट्रीय, प्रान्तीय और विशेषतः स्थानीय पर जनता की अधिकतम सहभागिता प्राप्त करना होता है। प्रशासनिक विकेन्द्रीकरण में प्रशासन के निचले स्तरों पर किसी योजना को अधिक स्वतन्त्रतापूर्वक कार्यान्वित करने का अधिकार निहित देखा जा सकता है। इसमें योजनार उच्च स्तर के लोगों के द्वारा बनाई जाती है और उसकी त्रियान्विति की प्रक्रिया में नीचे के स्तर की स्वतन्त्रता समीष्ट होती है।

जबकि लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की स्थानीय स्तर पर लोगों का अपने कल्याण की योजनाओं को बनाने व पहल करने तथा स्वायत्तता पूर्वक उन्हें कार्यान्वित करने के अधिकार के रूप में देना जा सकता है। इस प्रकार "लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण", प्रशासनिक विकेन्द्रीकरण की तुलना में अधिक व्यापक है और दोनों में अन्तर उनके उद्देश्य को लेकर किया जा सकता है। लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण जहाँ लोगों की सहभागिता पर बल देना है वहीं प्रशासनिक विकेन्द्रीकरण का उद्देश्य 'कुशलता' को बढ़ावा देना होता है।⁷

लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण के विचार को प्रत्यायोजन या विसर्केन्द्रण के समानार्थक समझकर भ्रमित नहीं होना चाहिए। यद्यपि इन तीनों शब्दों में कुछ समान गुण हो सकते हैं फिर भी ये समानार्थक नहीं हैं। प्रत्यायोजन या विसर्केन्द्रण में सत्ता का उच्च अधिकारी द्वारा अधीनस्थ अधिकारी को हस्तान्तरण होता है जो उस सत्ता के उपयोग के लिए अपनी इच्छा के अनुरूप स्वतन्त्र नहीं होता अपितु उसका निर्वाह उच्च अधिकारी के निर्देशों और मोद या प्रसाद की सीमाओं के अन्तर्गत करना होता है। जबकि लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण लोक-करण लोकतान्त्रिक सिद्धांत का विस्तार है, इसमें स्थानीय स्तर पर लोगों का अपने कार्यों के, बिना किसी उच्च हस्तक्षेप के, प्रबन्ध का अधिकार निहित है। इस प्रकार लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण के विचार में जहाँ लोगों का अधिकार अन्तर्निहित देखा जा सकता है वहाँ प्रत्यायोजन उच्च अधिकारी द्वारा अधीनस्थ अधिकारी को प्रदत्त सुविधा मात्र है। लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण एक ऐसा सिद्धान्त है जो स्थानीय लोगों को मौलिक सत्ता के उपयोग का अधिकार प्रदान करता है जबकि प्रशासनिक प्रत्यायोजन या विसर्केन्द्रण, किसी भी प्रशासनिक संगठन में प्रशासनिक कुशलता प्राप्त करने का उपाय मात्र है जिसमें अधीनस्थ अधिकारी द्वारा ऐसी सत्ता का उपयोग किया जाता है जो उसे उच्च अधिकारी द्वारा दी गई है।⁸

लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की अवधारणा, रूस और चीन जैसे साम्यवादी देशों में प्रचलित लोकतान्त्रिक केन्द्रीकरण की धारणा पूर्णतः भिन्न है। इन साम्यवादी देशों में लोकतन्त्र और केन्द्रीय नेतृत्व की शक्तियों के केन्द्रीकरण का सम्मेलन किया गया है। इन देशों की जनता जनतान्त्रिक तरीके से, प्राथमिक तौर पर अपने प्रतिनिधियों का चुनाव करती है तथा अपने शासन की नीति स्वयं व्यापक मुद्दों का चयन करती है किन्तु इन दोनों देशों की जनता जब प्राथमिक तौर पर व्यापक नीतियों का निर्धारण कर अपने प्रतिनिधियों को चुन देती है तो इस बिन्दु पर उनकी लोकतान्त्रिक स्वतन्त्रता समाप्त हो जाती है। इसके

परचात निर्वाचित नेतृत्व, जनता द्वारा स्वीकृत व्यापक नीतियों को कार्यान्वित करने हेतु रीति-नीति निर्धारित करना है और आवश्यक आदेश देता है। केन्द्रीय नेतृत्व के इन आदेशों का कोई विरोध, आलोचना या उनके प्रति कोई ससोंच या प्रतिरोध व्यक्त नहीं किया जा सकता। इस स्तर पर जनता भी, अपने प्रतिनिधियों द्वारा निर्धारित रीति-नीति अथवा नार्थ प्रणाली के प्रति कोई विरोध व्यक्त करने में सक्षम नहीं है। जनता के लो-तान्त्रिक अधिकार प्राथमिक स्तर पर नीतियों के निर्धारण तक सीमित माने जाते हैं और एक बार स्वीकृत नीतियों के निष्पादन पर केन्द्रीय नेतृत्व का पूर्ण अधिकार और नियन्त्रण स्थापित हो जाता है। इस तरह इन साम्यवादी देशों में लोकतन्त्र, नीतियों के निर्धारण की प्राथमिक प्रक्रिया तक सीमित है और तत्पश्चात की समस्त प्रक्रियाओं पर केन्द्रीय नेतृत्व का केन्द्रीकरण स्थापित है। यद्यपि इन स्थिति में गोर्बाचेव की पैरोस्नाइका नीति के पश्चात परिवर्तन आ रहा है।

लोकतांत्रिक विवेन्द्रीकरण में जहाँ शक्तियों का उच्च स्तर में स्थानीय स्तर तक विवेन्द्रीकरण होता है वहीं लोकतांत्रिक केन्द्रीकरण में शक्तियों का नीचे के लोकतांत्रिक स्तरों से उच्च नेतृत्व की ओर केन्द्रीकरण होता है। विद्वानों ने इस प्रक्रिया को लोकतांत्रिक और लोकप्रिय स्तरों में शक्तियों का केन्द्रीय नेतृत्व के प्रति पूर्ण समर्पण भी कहा है। लोकतांत्रिक विवेन्द्रीकरण में शासन के उच्च स्तर द्वारा जो शक्तियाँ नीचे के स्तरों को हस्तान्तरित की जाती हैं उसमें उच्च स्तर पर लोकतांत्रिक भावना विद्यमान रहती है जो नीचे के स्तरों को सत्ता और स्वायत्तता दोनों प्रदान करती है। इस तरह इस प्रक्रिया से सम्पूर्ण लोकतांत्रिक व्यवस्था में प्रत्येक स्तर पर लोकतन्त्र की स्थापना का प्रयत्न होता है जबकि लोकतांत्रिक केन्द्रीकरण में अधिनायकवादी नेतृत्व को लोकतांत्रिक आधार प्रदान करने का प्रयत्न किया जाता है। सारतः यह व्यक्त किया जा सकता है कि लोकतांत्रिक विवेन्द्रीकरण में जहाँ लोकतन्त्र में लोगों की सहभागिता व स्वायत्तता पर बल दिया जाता है वहीं लोकतांत्रिक केन्द्रीकरण में लोगों की सहभागिता तथा सत्तावाद दोनों पर बल होता है, यद्यपि यह बल सत्तावाद पर अधिक होता है।¹

लोकतांत्रिक विवेन्द्रीकरण की विशेषताएं

लोकतांत्रिक विवेन्द्रीकरण शब्द शासन के उच्च स्तर से निम्न स्तर की ओर तीन दिशाओं में शक्तियों के स्वायत्ततापूर्ण हस्तान्तरण का उद्घोष करना है :

1. राजनीतिक दृष्टि से यह निर्णय करना कि शासन की नीति और कार्यक्रम क्या होंगे,
2. निर्धारित शायित्यो को पूर्ण करने के लिए आर्थिक समर्थना के प्रबन्ध का अधिकार हो तथा
3. प्रशासनिक दृष्टि से, बिना किसी उच्च हस्तक्षेप के, अपने कर्गों के निर्देशन, पर्यवेक्षण और व्यावहारिक आयोजन का अधिकार ।

इस प्रकार लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण एक ऐसी राजनीतिक धारणा है जो शासन के कार्यों और निर्णयों में लोगों की भागीदारी का विस्तार करती है । यह धारणा उच्च स्तर से नीचे के स्तर के जनप्रतिनिधियों को सत्ता की स्वायत्तता सहित विकेन्द्रीकरण करती है । सत्ता का यह विकेन्द्रीकरण उपरोक्त द्वािगत तीन दशाओं में-राजनीतिक निर्णय, निर्माण, वित्तीय नियन्त्रण और प्रशासकीय प्रबन्ध-में होता है । प्रशासकीय विकेन्द्रीकरण की विशेषताओं को निम्नांकित प्रकार से व्यवन किया जा सकता है

1. लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण लोगों को अपनी ही सरकार के प्रबन्ध में अधिकतम और व्यापक सहभागिता सुनिश्चित करता है ।
2. लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की प्रक्रिया शक्तियों के सम्बन्ध में हस्तान्तरण का आग्रह करती है ।
3. इस प्रक्रिया में जो सत्ता निम्न स्तरीय इकाइयों को प्राप्त होती है उनके उपयोग में उन्हें नीति निर्माण, कार्यक्रमों के निर्धारण और उनके निष्ठादन की रीति नीति के विनिश्चय तथा आर्थिक समर्थनों के प्रबन्ध में पर्याप्त स्वायत्तता मिलनी है ।
4. इस प्रक्रिया में जो सत्ता विकेन्द्रीकृत की जाती है उसका उपयोग जिस तन्त्र के द्वारा किया जाना है वह निर्वाचित होना चाहिए, यदि वह अन्य निर्वाचित नहीं है तो वहाँ विकेन्द्रीकरण तो होगा किन्तु यह विकेन्द्रीकरण लोकतान्त्रिक नहीं कहा जा सकता ।
5. इस प्रक्रिया में विकेन्द्रीकृत सत्ता का उपयोग निर्वाचित निराले न सदस्यों या किसी समिति के द्वारा होना चाहिए न कि एक व्यक्ति के द्वारा । यदि सत्ता का उपयोग एक व्यक्ति में निहित कर दिया गया तो लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण का मन्त्र्य नष्ट हो जायगा ।
6. लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण का यह राजनीतिक सिद्धान्त एक सीमा त- निम्न स्तरीय समूहों के दैनन्दिन कार्यकरण में राज्य सरकार प्रयत्न

केन्द्र सरकार के हस्तक्षेप का निषेध करता है। सैद्धान्तिक तौर पर तो यह माना जाता है कि लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण में निम्न स्तरीय संस्थाओं पर उच्च स्तरीय संस्थाओं का नियन्त्रण नहीं होना चाहिए किन्तु यह एक प्रतिवादी और विषुद्ध सैद्धान्तिक दृष्टिकोण है। व्यवहार में स्थानीय संस्थाओं को निश्चित क्षेत्र में स्वायत्तता प्रदान की जाती है। इस स्वायत्तता के क्षेत्र में अनावश्यक, अवांछित अथवा अतिरिक्त हस्तक्षेप नहीं किया जाना चाहिए अन्यथा यह हस्तक्षेप लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण के मूल उद्देश्य पर ही आघात करता है।

लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण और स्थानीय स्वशासन

यहाँ यह जिज्ञासा उत्पन्न हो सकती है कि लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण और स्थानीय स्वशासन की अवधारणा एक दूसरे की पर्यायवाची हैं, या पूरक है या परस्पर इनमें कोई भिन्नता है। वस्तुतः दोनों अवधारणाएँ एक दूसरे की इस अर्थ में पर्यायवाची मानी जा सकती हैं कि दोनों का मूल उद्देश्य शासन कार्यों में लोगों की अधिकतम सहभागिता और स्वायत्तता प्राप्त करना होता है। ये दोनों ही प्रकार की अवधारणाएँ स्थानीय कार्यों के प्रबन्ध में उच्च स्तरीय नियन्त्रण को सीमित करती हैं, दोनों में अन्तर इतना सा है कि लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण जहाँ राजनीतिक अवधारणा मात्र है, वहीं स्थानीय शासन उसका एक संस्थागत रूप माना जा सकता है। लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की अवधारणा शासन कार्यों में स्वायत्तता पर अधिक बल देती है। यह अवधारणा, स्थानीय स्वायत्त शासन की इकाइयों के अधिक प्रजातन्त्रिकरण, अधिक सत्ता, अधिक दायित्व, पहल और गतिविधियों के प्रबन्ध में और अधिक स्वायत्तता के उपयोग का आग्रह करता है।

उपरोक्त विवरण में लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की अवधारणा के सैद्धान्तिक पक्ष का विवेचन किया गया है। आगामी पृष्ठों में लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की अवधारणा के व्यावहारिक पक्ष का विश्लेषण और उसकी सीमाएँ प्रस्तुत की जा रही हैं।

लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण का व्यावहारिक पक्ष

भारत के संविधान के अनुच्छेद 40 में यह निर्देश दिया गया है कि राज्य पंचायतों की स्थापना एवं उनके विकास पर ध्यान देगा। इसके पश्चात् प्रथम पंचवर्षीय योजना में यह स्पष्ट कर दिया गया था कि विकास कार्यों के सम्पादन में पंचायतें एक अभिकर्ता (एजेंट) के रूप में कार्य करेंगी। द्वितीय

पञ्चवर्षीय योजना में भी यह बल दिया गया कि पंचायतो को और अधिक अधिकार दिए जायें। ग्रामीण क्षेत्रों में उत्पादन के कार्यक्रमों की योजना बनाना, बजट तैयार करना, ग्राम और सरकार के मध्य सम्बन्ध में सुस्थापित करना तथा सामुदायिक विनाश कार्यों के लिए श्रमदान संगठित करने इत्यादि की भूमिका उन्हें विशेष रूप से दी जा सकती है। 1952 में देश में व्यापक स्तर पर सामुदायिक विकास योजना लागू की गई जिसमें सिद्धान्ततः यह स्वीकार कर लिया गया था कि ग्राम की वास्तविक उन्नति तभी हो सकती है जब इस कार्यक्रम को जनता की समितियों के माध्यम से क्रियान्वित करवाया जाय। समय समय पर किये गये मूल्यांकनों से यह स्पष्ट हो गया कि सामुदायिक विकास की यह योजना, जनता का कार्यक्रम सभी बन सकती है जब इस जनता के प्रतिनिधियों के हाथों में सौंप दिया जाये। इसी समय अनुभव भी कर लिया गया था कि प्रजातन्त्र को सफल बनाने के लिए जनता को और अधिक अधिकार दिये जाने की आवश्यकता है। देश में ऐसा वातावरण बन गया जिसमें इस प्रश्न पर सम्मिलित चिन्तन किया जाने लगा कि सामुदायिक विकास कार्यक्रम एवं पञ्चवर्षीय योजनाओं को कैसे सफल बनाया जाये, इसी क्रम में योजना आयोग की योजना कार्यक्रमों की समिति ने श्री बलवंत राय मेहता की अध्यक्षता में एक अध्ययन दल बनाया जिसे उक्त समस्या पर सर्वांगीण दृष्टि से विचार कर अपना सुझाव प्रस्तुत करने को कहा गया।

बलवंत राय मेहता समिति ने अनुशंसा की कि राजनीतिक मता का उच्च स्तर से निम्न स्तर की ओर विवेन्द्रीकरण कर दिया जाये ताकि विकास कार्यक्रमों की योजना बनाने एवं उन्हें क्रियान्वित करने का उत्तरदायित्व स्थानीय क्षेत्र के चुने हुए प्रतिनिधियों का हो जाय। बलवंत राय मेहता ने इस अनुशंसा को प्रजातान्त्रिक विकेन्द्रीकरण का नाम दिया। स्थानीय स्वशासन के विद्वानों ने मेहता प्रतिवेदन को लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की अवधारणा पर एक वैज्ञानिक प्रष्ट स्वीकार किया है जो इस अवधारणा के सिद्धान्त और व्यवहार दोनों की समुचित अभिव्यक्ति अपने कलेवर में समाविष्ट करता है।

12 जनवरी, 1958 को राष्ट्रीय विज्ञान परिषद ने बलवंत राय मेहता समिति की अभिशंसाओं को स्वरूप स्वाकार कर लिया। स्थानीय स्वायत्त शासन की केन्द्रीय समिति ने भी अपनी स्वीकृति इन अनुशंसाओं का प्रदान कर दी। मेहता समिति द्वारा प्रस्तुत अभिशंसाओं में लोकतान्त्रिक विवेन्द्रीकरण का जो प्रतिमान प्रस्तुत किया गया उस वास्तविक में पंचायतीराज के नाम से जाना गया। केन्द्र सरकार ने विवेन्द्रीकरण हेतु पंचायतीराज की इस योजना

इस योजना को एक आदर्श प्रतिमान के रूप में स्वीकार तो कर लिया किंतु यह प्रत्येक राज्य की इच्छा पर छोड़ दिया गया कि वे पंचायती राज को जिस रूप में चाहे अपने यहाँ अपना लें। यहाँ यह उल्लेखनीय है कि पंचायती राज की यह योजना स्थानीय स्वायत्त शासन की योजना है और स्थानीय स्वायत्त शासन चूँकि राज्य सूची का विषय है इसलिए केन्द्र सरकार ने अपनी शक्तियों की संवैधानिक सीमाओं को पहचानते हुए समस्त राज्यों के लिए एक आदर्श ढाँचा तो सुझा दिया किंतु उसे अपनाने के लिए राज्यों को स्वाभाविक और अपेक्षित स्वायत्तता दे दी गई। किंतु इस प्रतिमान के कुछ मौलिक सिद्धान्त निर्धारित कर दिये गये, जिन्हें ध्यान में रखने का आग्रह राज्यों से किया गया।

पंचायती राज के मौलिक सिद्धान्त

1. लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण हेतु प्रस्तावित पंचायती राज की योजना ग्राम से लेकर जिला स्तर तक तीन स्तरीय होनी चाहिये। ये संस्थाएँ जीवत रूप से एक दूसरे से संबंधित रहे।
2. इन संस्थाओं को, शक्ति और दायित्वों का वास्तविक हस्तान्तरण होना चाहिए।
3. इन संस्थाओं को योग्य बनाने के लिए तथा उत्तरदायित्वों के निर्वाह को ग्रामानुसार बनाने के लिए पर्याप्त वित्तीय स्रोत हस्तांतरित किये जाने चाहिए।
4. इन संस्थाओं को समस्त विकास कार्यक्रमों के सम्पादन का दायित्व दिया जाये।

प्रजातान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की इस योजना को पंचायती राज के रूप में राजस्थान ने सबसे पहले अपनाया। इस योजना का उद्घाटन देश के प्रथम प्रधान-मंत्री श्री जवाहर लाल नेहरू ने राजस्थान के नागौर नगर में 2 अक्टूबर, 1959 को एक विशाल जन समूह के समक्ष दीन जला कर किया। इसके उपरान्त आन्ध्र-प्रदेश ने एक नवम्बर, 1959 को इस योजना को लागू किया। कालान्तर में देश के अधिकांश राज्यों ने इस योजना को अंगीकार कर लिया है।

मेहता समिति द्वारा सुझाया गया ढाँचा मूल रूप से ग्रामीण क्षेत्रों के नागरिकों की, सरकारी विकास कार्यों में सहभागिता को सुनिश्चित करने की दृष्टि में प्रस्तुत किया गया था। बलचन्त राय मेहता की उक्त योजना को पंचायती राज के त्रिस्तरीय ढाँचे के रूप में जाना जाता है। ये तीन स्तर हैं :

1. ग्राम पंचायत-ग्राम स्तर पर,
2. पंचायत समिति-खण्ड स्तर पर, तथा
3. जिला परिषद-जिला स्तर पर ।

मेहता समिति ने लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की इस त्रिस्तरीय योजना के कार्य, क्षेत्र, शक्तियाँ, वित्त, कर्मचारी बर्ग तथा उन पर नियन्त्रण इत्यादि का समूचा विवरण अपने प्रतिबदन में मुझाया था जिसका माराण सपेक्ष में यहाँ दिया जा रहा है ।

1. ग्राम पंचायत

मेहता समिति ने मुझाया था कि प्रत्येक ग्राम के स्तर पर एक ग्राम पंचायत होगी जिसका निर्माण ब्यम्ब मताधिकार द्वारा किया जायेगा किन्तु स्त्रियों तथा अनुपूजित जातियों तथा जन जातियों के सदस्यों के न चुन जाने की स्थिति में प्रत्येक वर्ग से दो-दो सदस्यों का सहबरण किया जायेगा । ग्राम पंचायत निम्नलिखित अनिवार्य कार्यों का सम्पादन करेगी :

1. घरेलू उपयोग के लिए जल की व्यवस्था,
2. गलियों, नालियों और मार्गों की सफाई
3. नालियों, मार्गों और तालाबों का रखरखाव,
4. गाँवों में प्रकाश की सावजनिक व्यवस्था,
5. भूमि का प्रबन्ध,
6. सकट में सहायता प्रदान करना,
7. गाँव की मडकों, पुनो और नालों का मनुचित रखरखाव,
8. पशुओं से संबंधित अभिलेखों का संरक्षण
9. प्राथमिक पाठशालाओं का पर्यवेक्षण,
10. पिछड़े हुए वर्गों का संरक्षण
11. घातकों का संग्रह तथा संरक्षण ।

मेहता समिति ने इस बात पर बल दिया था कि अब राजस्व वसूलने का कार्य सरकारी कर्मचारी 'पटवारियों' ने लेकर ग्राम पंचायत को दिया जा सकता है । समिति ने मुझाव दिया था कि ग्राम पंचायतें प्राचीन दो-दो म समस्त विशाल परियोजनाओं और अन्य कार्यक्रमों में पंचायत समिति की समितियों के रूप में कार्य करेंगी ।

समिति ने ग्राम पंचायत की आय के अप्रतिगिन मापन मुद्दे पर

1. सम्पत्ति कर अथवा गृह कर,
2. हाटो तथा बाजारों पर कर,
3. प्रकाश शुल्क
4. सफाई कर,
5. जल कर,
6. गाड़ियों, साइकिलों, नावों, बोझा उठाने वाले पशुओं आदि वाहनो पर कर,
7. नुयी अथवा सीमा कर,
8. मवेशी खानों से आय,
9. स्थानीय क्षेत्रों में कार्यरत कमाई खानों पर शुल्क,
10. स्थानीय क्षेत्र में बित्तन वाले पशुओं पर शुल्क,
11. पंचायत समिति तथा राज्य सरकार से अनुदान ।

समिति ने इस बात पर पर्याप्त ध्यान दिया था कि ग्रामीण क्षेत्रों में करों की वसूली सतोषजनक नहीं है । इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए समिति ने अभिशप्ता की थी कि कानून द्वारा यह व्यवस्था की जानी चाहिए कि ग्राम पंचायत का जो सदस्य कर अधिन करे उसकी सदस्यता 6 माह में स्वतः समाप्त हो जाये । ग्रामीण क्षेत्र में कर का भुगतान समय पर करने वाले नागरिकों को भी ग्रामामी पंचायत चुनावों में मतदान से दक्षिण किया जा सकता है । ग्राम पंचायतों के बजट की स्वीकृति तथा निरीक्षण एवं उसके कार्यकलापों पर नियन्त्रण का अधिकार समिति द्वारा पंचायत समिति में निहित किया गया था ।

2 पंचायत समिति

वलवत राय मेहता समिति ने खण्ड या ब्लॉक स्तरीय निराय को "पंचायत समिति" का नाम दिया है । अपनी विस्तरीय योजना में समिति ने इस खण्ड स्तरीय निकाय को सर्वाधिक प्रभावशाली निकाय के रूप में परिकल्पित किया था । समिति ने पंचायत समिति को एक साविधिक और निर्वाचित सस्था के रूप में प्रस्तुत किया था जिसके कार्य विस्तृत हैं और पर्याप्त वित्तीय साधनों सहित आवश्यक कार्यकारी शक्तियाँ उसके पास हैं । समिति का मत था कि यह सस्था ग्रामीण क्षेत्रों में एक शक्तिशाली और कार्यकारी निकाय के रूप में उभरेगी जिसे राज्य सरकार द्वारा निरूपित ममस्त विक्राम योजनाओं के निष्पादन का व्यावहारिक दायित्व दिया जायेगा । इस सस्था को राज्य सरकार के हुस्तक्षेप और व्यापक नियन्त्रण में मुक्त होकर कार्य करने की अभिशप्ता की गई थी; यद्यपि इसके पथ प्रदर्शन का दायित्व राज्य सरकार में निहित किया गया था ।

पंचायत समिति का अधिकार क्षेत्र लगभग एक तहसील के आकार जितना होता है। समिति ने विचार विमर्श के बाद यह अनुभव किया था कि ग्राम पंचायत-क्षेत्रकन, जनसंख्या और वित्तीय सभावनों की दृष्टि में छोटी इकाई है और जिला स्तर की समस्या जनता में इतनी दूर होती है कि जन साधारण उसके कार्य कलाप में सक्रिय भाग नहीं ले पाता है। इसीलिए समिति ने सन्तुष्टि की थी कि पंचायत समिति का अधिकार क्षेत्र वही होना चाहिए जो एक विकास खण्ड का है। एक विकास खण्ड में 20 से 30 और अधिकतम 40 ग्राम पंचायतें हो, जिनकी प्रत्येक की जनसंख्या 4 हजार से अधिक न हो।

कार्य क्षेत्र एवं वित्त

पंचायत समिति ग्रामीण स्थानीय शासन की सक्रिय और मजबूत इकाई के रूप में कार्य करने का अविरक्त विकास खण्ड में कार्य, पशु पालन, सहकारिता, लघु सिंचाई, ग्रामीण उद्योग, प्राथमिक शिक्षा स्थानीय संचार साधन, स्वास्थ्य, चिकित्सा मददा प्रन्थ स्थानीय मुविवाद्यों का सन्पादन करेगी। समिति ने यह मन व्यक्त किया था कि जो कार्य क्षेत्र पंचायत समिति को दे दिया जाये उसमें राज्य सरकार कोई कार्य नहीं करेगी और किन्ही विशेष परिस्थितियों में यदि उसे कुछ करना आवश्यक जान पड़े तो वह पंचायत समिति के माध्यम से ही करेगी। राज्य सरकार की भूमिका पंचायत समिति के सन्दर्भ में, मार्गदर्शन, पदबंधन, उच्च स्तरीय आयोजन तथा वित्तीय सहायता प्रदान करने तक सीमित रहनी चाहिए।

बलवंत राय मेहता समिति ने पंचायत समिति के वित्तीय आय के निम्नलिखित साधन अपने प्रतिवेदन में सुझाये थे

1. विकास खण्ड में जो भू-राजस्व राज्य सरकार द्वारा वसूल किया जाये उसका एक निश्चित भाग पंचायत समिति को स्वयान्तरित हो।
2. भू-राजस्व, जल कर आदि पर उम्पर,
3. मढकी तथा पुलों पर चू गो,
4. मचल सम्पत्ति के हस्तान्तरण पर लगाये गये शुल्क पर घबिमार,
5. व्यवसायों तथा उद्यमों पर कर,
6. घागे, मत्स्य क्षेत्रों में मिनने वाला किराया और लाभ,
7. मनोरंजन के साधनों पर कर,
8. तीर्थपानी कर,
9. प्राथमिक शिक्षा मददी उम्पर,

10. मोटर गाड़ी कर का एक निश्चित भाग भी राज्य सरकार द्वारा पचायत समिति को स्थानान्तरित हो,
11. मेलो और हाटो से होने वाली आय,
12. जनता से विभिन्न प्रकार की आय,
13. सरकार से अनुदान ।

समिति ने यह अभिशप्ता की थी कि खण्ड क्षेत्र में केन्द्र सरकार या राज्य सरकार जो भी विकास परियोजनाएँ कार्यान्वित करना चाहती है, अनन्य रूप से उनका निष्पादन पचायत समिति के माध्यम से ही होना चाहिए । पचायत समिति का एक निर्वाचित अध्यक्ष होना चाहिए । खण्ड की सभी पचायतों के सदस्य पचायत समिति के निर्वाचन में भाग लें । पचायत समिति में 20 से अधिक सदस्य नहीं होना चाहिए । निर्वाचित समा में दो महिलाओं का सहवर्ण किया जाये जिन्हें तिनयो तथा बच्चो से संबंधित सार्वजनिक कार्यों में रुचि और अनुभव हो । अनुसूचित जातियों तथा जन जातियों में से भी सदस्यों का सहवर्ण किया जाये । पचायत समिति दो ऐसे स्थानीय निवासियों को ले सकती है जिनका प्रशासन, सार्वजनिक जीवन अथवा ग्रामीण विकास का अनुभव समिति के लिए लाभ सिद्ध हो सके । पचायत समिति के क्षेत्र में कार्यशील सहकारी समितियों को भी पचायत समिति का प्रतिनिधित्व दिया जा सकता है । पचायत समिति का कार्यकाल पाँच वर्ष सुझाया गया था ।

मेहता समिति ने यह सिफारिश की थी कि पचायत समिति के कार्यों में उच्च स्तर से कोई हस्तक्षेप नहीं होना चाहिए, किन्तु साथ ही उन्हें पूर्णतः नियन्त्रण मुक्त रखने के विचार से भी समिति सहमत नहीं थी । यदि पचायत समिति अपने दायित्वों का जन हित में सम्पादन नहीं करे या पचायत समिति सविधान का उल्लंघन करे या उसके कार्य, देश में प्रवर्तित कानूनों के विरुद्ध हो तो इन स्थितियों में राज्य सरकार पचायत समिति को निलम्बित, स्थगित या अधिक्रमित (भंग) कर सकने के लिए अधिकृत होगी ।

पचायत समिति में दो प्रकार के कर्मचारी होंगे । कुछ वे जो पचायत समिति में नियुक्त होंगे तथा कुछ वे जो ग्राम स्तर पर ही कृषि, सिंचाई, सड़को, इमारतों, लोक स्वास्थ्य, पशु पालन, सहकारिता, सामाजिक शिक्षा, प्राथमिक शिक्षा इत्यादि का निरीक्षण करने वाले विभिन्न तकनीकी तथा प्रसार अधिकारी नियुक्त किये जाएंगे । समिति का मत था कि खण्ड विकास अधिकारी में समस्त सैधानिक और प्रशासकीय शक्तियाँ अन्तर्निहित होंगी जिनका उपयोग वह उसी

तरह कर सकेगा जिस प्रकार नगरपालिका में ये शक्तिशाली कार्यकारी अधिकारी कमिश्नर को मिली हुई होती है। ये सभी अधिकारी राज्य सरकार के कर्मचारी सबर्ग में से लिए जाने चाहिए, इनकी सेवाएं राज्य सरकार से इस सस्था में प्रतिनियुक्ति पर समझी जायेंगी। जब तक यह अधिकारी पचायत समिति में नियुक्त होंगे उनका वेतन एवं अन्य समस्त सुविधाएं पचायत समिति वहन करेंगी। समिति में प्रस्तावित प्रकार अधिकारी तत्कालीन रूप में अपने संबंधित जिला कार्यालय में नियुक्त होने और प्रशासनिक दृष्टि में वे खण्ड विकास अधिकारी के नियन्त्रण में कार्य करेंगे; दूसरे ओर ग्राम स्तरीय कर्मचारियों—ग्राममेवक, प्राथमिक शिक्षा के अध्यापक इत्यादि की भर्ती जिला स्तर पर की जानी चाहिए और उन्हें जिले की पचायत समितियों में नियुक्ति दी जाये। ग्राम स्तरीय ये समस्त कामिक खंड विकास अधिकारी के पूर्ण नियन्त्रण में कार्य करेंगे।

3 जिला परिषद

बलरत्न राय मेहता समिति का विचार था कि जिला परिषद केवल पर्यवेक्षणीय इकाई के रूप में स्थापित की जाए। चूंकि जिला प्रशासन की एक इकाई बननी हुई है और इस इकाई में कार्यरत विभागों के सामंजस्य की दृष्टि से इसका कोई विकल्प नहीं है, इसलिए जिले के अन्तर्गत बनाई जाने वाली पचायत समितियों के निर्देशन, पर्यवेक्षण और नियन्त्रण के लिए जिला स्तर पर एक ऐसा संगठन स्थापित किया जाए जो इनमें सामंजस्य और सहयोग स्थापित कर सके। मेहता समिति ने जिला परिषद की प्रमुखता इसी उद्देश्य के लिए की थी और इसीलिए समिति द्वारा जिला परिषद को कोई कार्यकारी शक्तियां नहीं दी गई हैं। जिला परिषद का अध्यक्ष जिले की समस्त पचायत समितियों के अध्यक्षों, जिले के विधायकों, समस्त सदस्यों इत्यादि के द्वारा चुना जाना चाहिए। जिला परिषद में जिला स्तरीय समस्त महत्वपूर्ण विभागों—बिस्मय लोक स्वास्थ्य, कृषि, पशु चिकित्सा जन स्वास्थ्य प्रमोशनीय विभाग, शिक्षा, विद्युत् वगैरे का कल्याण, मार्बजनिक् निर्माण तथा अन्य विभाग विभागों के जिला स्तरीय अधिकारी भी सम्मिलित किये जान चाहिए। समिति ने जिला परिषद के समागति के रूप में जिलाधीन और उसके एवं अन्य कार्यकारी अधिकारी को संविद बनाये जाने की सिफारिश की थी।

समिति ने जिला परिषद के निम्नांकित कार्य सुझाये थे

1. जिले की पचायत समितियों के वरत का पर्यवेक्षण और अनुमोदन,

2. राज्य सरकार द्वारा प्रदत्त धन राशि का अधीनस्थ पंचायत समितियों में न्याय सगत वितरण,
3. जिले की पंचायत समितियों की योजनाओं को एकीकृत करते हुए स्वीकृति प्रदान करना,
4. पंचायत समितियों द्वारा प्रस्तुत अनुदान प्राप्ति के आवेदनों को अप्रसरित करना,
5. जिले की समस्त पंचायत समितियों के कार्यों का पर्यवेक्षण एवं नियन्त्रण ।

इस प्रकार बलवत राय मेहता समिति ने लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की जो त्रिस्तरीय संरचना प्रस्तुत की थी उसके स्वरूप का माराश उपर्युक्त पंक्तियों में व्यक्त किया गया है ।

व्यवहार में अनुभूत विकृतियाँ

प्रजातान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की अवधारणा पर अपना महत्वपूर्ण प्रतिवेदन प्रस्तुत करते समय स्वयं बलवत राय मेहता समिति इसकी अस्तित्व में विसंगतियों, सीमाओं और सफलता के सम्भावित अवरोधों से अवगत थी । समिति की मान्यता थी कि प्रजातान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की प्रस्तावित योजना को कार्यान्वित कर दिए जाने से प्रशासन की कुशलता में ह्रास हो जायेगा । यद्यपि उनकी मान्यता यह भी थी कि प्रशासनिक कुशलता की यह अव्यवस्था, इन संस्थाओं के सम्पादित और संगठनात्मक विवृतियों को दूर कर दिए जाने से, समाप्त हो जायेगी । समिति ने इस दिशा में दूसरा भय इन संस्थाओं में भ्रष्टाचार व्याप्त हो जाने के बारे में व्यक्त किया था । समिति ने लोगों की अज्ञानता, अधिकारियों की चालाकी और समाज में विकसित होने वाले विशिष्ट अधिकार सम्पन्न समूहों इत्यादि को सम्भावित भ्रष्टाचार के कारकों के रूप में रेखांकित किया था । समिति ने यह सम्भावना भी व्यक्त की थी कि लोकतान्त्रिक संस्थाओं के चुनावों से समाज और ग्रामीण क्षेत्रों में गुटबाजी को प्रोत्साहन मिलेगा ।¹¹

इन तथ्यों से यह स्पष्ट हो जाता है कि बलवत राय मेहता समिति अपने प्रतिवेदन में प्रस्तावित लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की प्रक्रिया के कार्यान्वयन के मार्ग में सम्भावित कठिनाइयों और उसकी सीमाओं से भली भाँति अवगत थी । हमारे राज्यों ने मेहता समिति द्वारा प्रस्तावित लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की पंचायती राज की जो योजना अपने यहाँ कार्यान्वित की है उनके व्यावहारिक

अनुभव से यह सिद्ध हो गया है कि मेहता समिति ने अपने प्रतिवेदन में जिन विवृतियों का अनुमान द आंकलन किया था, वे सही पायी गयी हैं। पंचायती राज के सव्यवहार में, देश भर में जो विवृतियाँ अनुभव की गई हैं वे बिन्दुवार इस तरह व्यक्त की जा सकती हैं :

1. मेहता समिति ने अपने प्रतिवेदन में यह मय व्यवस्था किया था कि लोक-तान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की योजना कार्यान्वित कर दिए जाने में प्रशामन में ह्रास होगा। देश भर में पंचायती राज संस्थाएं वास्तव में प्रकुशलता की प्रतीक बनकर रह गई हैं। ये संस्थाएं जनतान्त्रिक दबावों के कारण प्रायः प्रशासनिक कुशलता को तिलाजलि दे देती हैं। लोक-तान्त्रिक रूप में चुने हुए प्रतिनिधि प्रशासनिक कार्यकुशलता के किसी मापदण्ड या मर्यादा को स्वीकार करने के लिए तैयार ही नहीं होते हैं जिनका अनिवार्य परिणाम प्रशासनिक कुशलता के पराभव में होता है।
 2. इन संस्थाओं में व्यापक भ्रष्टाचार फैल गया है लोकतान्त्रिक रूप में चुने हुए प्रतिनिधियों ने नौकरशाही के साथ ऐसा अनुपम सामंजस्य बिठाया है कि इन संस्थाओं के ये दोनों घटक मिलकर प्रायः भ्रष्टाचार करने और उसमें बचने के उपाय ढूँढते रहते हैं।
 3. लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की पंचायती राज की योजना कार्यान्वित होने में समय-समय पर होने वाले पंचायती राज चुनावों से ग्रामीण क्षेत्रों में सौहार्द का सामान्य वातावरण नष्ट हो गया है और ग्रामीण क्षेत्रों में गुटबाजी का माहौल बन गया है। इन दोनों ही विवृतियों का मेहता समिति ने अपने प्रतिवेदन में भी पूर्वानुमान कर लिया था।
 4. पंचायती राज की योजना को मेहता समिति ने प्रतिवेदन की धपेक्षाओं के अनुकूल यथारूप कार्यान्वित करने में राज्य सरकारों का श्रुतिकोण भी गिदिल बन पड़ा है। उसका यह व्यवहार निम्नांकित बिन्दुओं में प्रमाणित होता है
- (घ) राज्य सरकारें पंचायती राज संस्थाओं के चुनाव समय पर नहीं करती हैं। कभी-कभी तो चुनाव 3 की बजाय 13 वर्षों तक नहीं कराये गये हैं। राज्य सरकारों की यह मनोवृत्ति लावता-विष विकेन्द्रीकरण की योजना के प्रति उनकी उद योगिता का प्रमाण मानी जा सकती है।
- (ब) समस्त राज्य सरकारें इस तथ्य से मनी मानि परिचित हैं कि पंचायती राज संस्थाओं की आर्थिक दशा अत्यन्त कमजोर है और स्वतन्त्र रूप से

उनके आर्थिक संसाधनों का अभाव है। इस तथ्य से परिचित होते हुए भी केन्द्र सरकार या राज्य सरकारें इस स्थिति में सुधार के लिए कोई ठोस उपाय नहीं कर रही हैं।

5. लोकतान्त्रिक विकेंद्रीकरण के लिए पंचायती राज की योजना प्रस्तुत करते हुए मेहता समिति ने यह भी मत व्यक्त किया था कि विकास कार्यों के साथ जनता की अधिकतम सहभागिता सुनिश्चित करने के लिए यह योजना प्रस्तुत की जा रही है किन्तु व्यवहार में उनकी यह आशा फनीभूत होती प्रतीत नहीं हुई। वस्तुतः चुनाव के समय जनता राजनीतिक रूप में किंचित अधिक सक्रिय हो जाती है किन्तु चुनावों के पश्चात् विकास कार्यक्रमों में जो भागीदारी, जागृति और सहभागिता नागरिकों से अपेक्षित है उसका विकास वे संस्थाएँ नहीं कर पाती हैं। यहाँ यह व्यक्त करने में कोई संकोच नहीं है कि पंचायती राज, मेहता समिति के मूल उद्देश्य "विकास कार्यों में नागरिकों की सहभागिता" को साकार नहीं कर पाया है।
6. पंचायती राज की समस्याओं का ग्रामीण अंचलों में विकास का वास्तविक बनाना मेहता समिति के प्रतिवेदन का दूसरा लक्ष्य था किन्तु यह लक्ष्य भी पूर्ण रूप से सार्थक नहीं हो पाया है। प्रथम तो राज्य सरकारों ने पंचायती राज की समस्याओं को विकास के अधिक दायित्व ही नहीं दिए और यदि धार्कितिक दायित्व दिए भी हैं तो पंचायती राज की संस्थाएँ उन्हें सतोपजनक सीमा तक पूर्ण नहीं कर सकी हैं। यहाँ उदाहरण के रूप में यह उल्लेख किया जा सकता है कि राजस्थान में पंचायत समितियों को ग्रामीण क्षेत्रों में प्राथमिक शिक्षा के संचालन का दायित्व सौंप दिया है। व्यवहार में ग्रामीण क्षेत्रों में पंचायती राज द्वारा संचालित प्राथमिक शिक्षा की जो दुर्दशा हो रही है उसे राजस्थान के ग्रामवासी ही जानते हैं।
7. पंचायती राज की संस्थाओं को उत्तरदायित्व का जो आत्मबोध होना चाहिए या वह भी नहीं हो पाया है।
8. पंचायती राज की संस्थाएँ कितनी निष्क्रिय हैं इस बात का अनुमान इस तथ्य से लगाया जाता है कि ग्राम सभा की वर्ष में नियमित बैठक बुलाने का कार्य पंचायती राज की ये संस्थाएँ व्यवहार में प्रायः करती ही नहीं हैं जबकि सरकारी प्रतिवेदनों में ये बैठकें प्रत्येक गाँव में वर्ष में दो बार आयोजित की हुई पाई जाती हैं। व्यवहार और सिद्धान्त का

यह अन्तर इन संस्थाओं के कार्यकरण की विषयतियों को स्पष्ट करने के लिए पर्याप्त है।

9. ग्रामीण क्षेत्रों में सहकारिता के माध्यम से स्वावलम्बन का सपना भी इसीलिए अधूरा रह गया कि सहकारिता के आन्दोलन को जन-जन तक पहुंचाने का कार्य पंचायती राज संस्थाओं को दे दिया गया।
10. पंचायती राज की संस्थाएँ संविधान में परिकल्पित सामाजिक न्याय की दिशा में अपनी भूमिका को रेखांकित कर पाने में प्रसफल रही हैं। यही कारण है कि भारत के संविधान की प्रस्तावना में परिकल्पित आदर्श, परिकल्पना के स्तर तक ही रह गया है, यथार्थ में उन्हें कार्यान्वित नहीं किया जा सका है।

पंचायती राज की संस्थाओं को सृजित करने के मूल में प्रमुख उद्देश्य लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की अवधारणा को साकार रूप देना था। किन्तु उपरोक्त अनुभूत कमियों या विकृतियों के कारण यह सपना पूरी तरह मूर्तरूप नहीं ले पाया है। अतः आवश्यकता यह है कि इन विकृतियों का यथासमय शीघ्र निराकरण किया जाय ताकि देश की जनता गांधीजी के ग्राम स्वराज्य और लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण के सपने को पूर्णतः साकार होना देख सके।

पंचायती राज की अब तक की कहानी सफलता की अपेक्षा प्रसफलता की अधिक है। लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण के व्यवहार का यह पक्ष भविष्य के लिए सर्वाधिक चिन्तन की चेतावनी देता है।

सन्दर्भ

1. वेवस्टर्न की "न्यू ट्वेन्टीथ सेचुरी दिवशनरी ऑफ इंगलिश लैंग्वेज" (इंडियन एडिशन) 1960, पृ. 795 पर 'घासहट्ग' का अर्थ—जिमका उद्भव ग्राम आदमी द्वारा उन्हीं के बीच हो—दिया गया है अर्थात् वह राजनीतिक आन्दोलन जो सामान्य जन के द्वारा अपने स्तर पर शुरू किया जाये।
2. पार बी जैन, पंचायती राज, वात्स्यम काम आई आई पी ए, नई दिल्ली पृ. 11.

3. रिपोर्ट आफ वलवत राय मेहता कमेटी ऑन डेमोक्रेटिक डिसेंट्रलाइजेशन; सामुदायिक विकास एव सहकारिता मन्त्रालय, भारत सरकार, 1957.
4. उद्धृत मास्टर्स ग्रॉव पोलिटिकल घाट, सम्पादित लेन डब्लू. लेनीस्टर, वॉल्यूम 111, जॉर्ज एच. हैरष एण्ड क. लि. लन्दन, 1959. पृ 141.
5. इकबाल नारायण. डेमोक्रेटिक डिसेंट्रलाइजेशन : द भाइडिया, द इमेज एण्ड द रियलिटी, सकलित ग्रार. बी. जैन, पूर्वोक्त, पृ.11
6. उपरोक्त
7. उपरोक्त, पृ 11-12.
8. उपरोक्त, पृ 12-13
9. उपरोक्त, पृ 14.
10. पॉल मेयर, एडमिनिस्ट्रेटिव धार्गेनाइजेशन, उद्धृत, उपरोक्त, पृ 16.
11. रिपोर्ट ग्रार दी टीम फॉर दी स्टडी ग्रार बम्प्युनिटी डवलपमेट एण्ड नेशनल एक्सटेंशन सविस, उद्धृत, ग्रार. बी. जैन, पूर्वोक्त, पृ. 19-20



जिला परिषद्

भारत में लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण की जो त्रि-स्तरीय योजना बलवत-
 राय मेहता ने प्रस्तुत की थी उसमें जिला परिषद् सर्वोच्च इकाई है।¹ इसे
 ग्रामीण स्थानीय शासन की शिखर इकाई भी माना जाता है। जैसा कि इसके
 नाम से स्पष्ट है, जिला परिषद्, जिला स्तर पर गठित एक ऐसा स्थानीय निकाय
 है, जो स्वतन्त्रता के पश्चात् से जिलों में विकास की योजनाओं और कार्यक्रमों के
 निष्पादन में पर्यवेक्षकीय भूमिका का निर्वाह कर रहा है। बलवत राय मेहता
 समिति (1957) ने लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण की जो योजना प्रस्तुत की उसमें
 हम देख चुके हैं कि खण्ड स्तर पर स्थापित पंचायत समिति को प्रमुख स्थान
 दिया गया है। इसीलिए समिति का यह विचार था कि जब खण्ड स्तर पर एक
 प्रभावशाली पंचायत समिति होगी तो जिला स्तर पर किसी प्रभावशाली
 निकाय की आवश्यकता नहीं होगी। समिति ने यह मत भी व्यक्त किया कि यदि
 दोनों स्तरों पर ही प्रभावशाली संस्थाएँ स्थापित कर दी गयीं तो उनमें परस्पर
 टकराव, तनाव और संपर्क की संभावनाएँ बढ़ जाएंगी। इसलिए जिला स्तरीय
 इकाई जिला परिषद् को उन्होंने एक प्रभावहीन और केवल पर्यवेक्षकीय इकाई के
 रूप में प्रस्तुत किया है। समिति का विचार था, नू कि जिला सम्बन्ध समय में
 प्रशस्त की इकाई बना हुआ है और दूर-दराज के क्षेत्रों में कार्य करने वाले
 विभिन्न गामकीय विभागों के मध्य सामंजस्य स्थापित करना पड़ा है, इस
 जिले के अन्तर्गत गठित होने वाली पंचायत समितियों के लिए यह आवश्यक होगा
 कि जिला स्तर पर कोई ऐसी संरचना हो, जो इनके बीच पंचायत समितियों के
 मध्य प्रशस्त गामजस्य स्थापित कर सके। इसीलिए समिति ने जिला परिषद्
 की स्थापना का मुझ व दिया था।

उपरोक्त विवरण में यह स्पष्ट है कि बलवतराय मेहता समिति ने लोक-
 तांत्रिक विकेन्द्रीकरण की इस सर्वोच्च इकाई 'जिला परिषद्' को मौलिक कार्यक्षेत्र

श्रीर दायित्व सीजने की अपेक्षा इसे अपने अधीन गठित की जाने वाली पंचायत समितियों एवं उनके क्षेत्रों की ग्राम पंचायतों के निदेशन, पर्यवेक्षण, नियन्त्रण और समन्वय स्थापित करने का कार्य ही दिया था ।

महाराष्ट्र और गुजरात को छोड़ कर सभी राज्यों ने पंचायत समितियों को, पंचायती राज संरचना की प्रमुख प्रशासकीय इकाई बनाना स्वीकार कर लिया । महाराष्ट्र सरकार का यह विचार था कि खण्ड स्तर पर उपलब्ध प्रशासनिक और तकनीकी ज्ञान तथा नस्सम्बन्धी नियुक्त कार्मिक वर्ग विकास के कार्यक्रमों को क्रियान्वित करने के लिए समुचित और पर्याप्त नहीं होगा । इस कार्य के लिए जिला स्तर पर कार्यरत संस्था हो पूर्णतः उपयुक्त होगी क्योंकि इसके पास न केवल आवश्यकता के अनुरूप प्रशासनिक और तकनीकी कर्मचारी उपलब्ध होंगे अपितु जिले में समन्वित विकास के लिए उपयुक्त तन्त्र और आवश्यक साधन भी होंगे । महाराष्ट्र सरकार ने बी. भार. मेहता समिति की अनुशंसाओं से प्रसहमत होते हुए यह निर्णय किया कि यदि हम राजनीतिक शक्ति का ऊपर से नीचे की ओर वास्तविक विकेन्द्रीकरण करना चाहते हैं तो जिला स्तर की संस्था को शक्तिशाली बनाना उचित रहेगा । इसी प्रकार गुजरात सरकार ने भी महाराष्ट्र जैसा ही निर्णय किया और यह तर्क दिया कि जिला स्तरीय संस्था प्रशासन के कार्यों की प्रभावी और कुशलतापूर्ण तरीके से करने में न केवल सक्षम है बल्कि समन्वय स्थापित करने में जो व्यावहारिक अनुभव इसे प्राप्त है वह किसी अन्य संस्था के पास नहीं है । इस संस्था ने अब तक नागरिकों को थोड़ा प्रशासन उपलब्ध कराया है, इसलिए जिला स्तरीय इकाई को ही अधिक शक्ति, दायित्व और महत्व दिया जाना व्यावहारिक होगा ।

बलवतराय मेहता समिति द्वारा प्रस्तुत अनुशंसाओं को विचार-विमर्श और निर्णय हेतु राष्ट्रीय विकास परिषद के समक्ष भी प्रस्तुत किया गया था । जिसने यह निर्णय लिया कि पंचायती राज व्यवस्था विस्तरीय हो होनी चाहिए और इन तीनों संस्थाओं में परस्पर सहसम्बन्ध भी स्थापित किये जाने उचित होंगे । राष्ट्रीय विकास परिषद ने यह निर्णय भी लिया कि यह बात राज्यों पर छोड़ दी जानी चाहिए कि वे ग्रामीण विकास की दृष्टि से अपने राज्यों में विकास के कार्यक्रमों को क्रियान्वित करने के लिए प्रशासकीय जिम्मेदारी चाहे तो पंचायत समितियों को या जिला परिषदों को सुविधानुसार सौंप सकते हैं ।

जिला परिषद एक निगम निकाय है । इस नाते इसका अपना शाश्वत उत्तराधिकार है और उसकी अपनी मुहर होती है, वह किसी पर मुक्तदमा चला

सकती है और उस पर भी मुकदमा चलाया जा सकता है। अपने इस कानूनी व्यक्तित्व के आधार पर वह किसी के साथ मविदा करने के लिए अधिकृत होती है। इस प्रकार कानून की दृष्टि में जिला परिषद का एक विधिक व्यक्तित्व है और एक व्यक्ति की तरह वह कानूनी अधिकारों और शक्तियों का उपयोग करने के लिए सक्षम मानी जाती है।

भारत के सभी राज्यों में इसका नाम एक जैसा नहीं है। राजस्थान, उत्तरप्रदेश, पंजाब, हरियाणा, गुजरात, महाराष्ट्र, विहार, उड़ीसा, मध्यप्रदेश तथा पश्चिमी बंगाल में इसे जिला परिषद ही कहते हैं। वहीं तमिलनाडू और कर्नाटक में उसे जिला विकास परिषद और आसाम में महकमा परिषद के नाम से जाना जाता है। गुजरात सरकार द्वारा पंचायत अधिनियम का 1986 तक सशक्त जो आरूप प्रकाशित किया गया है उसके अनुसार जिला स्तरीय इकाई का जिला पंचायत का नाम दिया हुआ है।¹ इनकी संरचना का प्रायः सभी राज्यों में इस तरीके से निर्धारित किया हुआ है कि तीनों ही निकाय व्यवस्थी रूप से एक दूसरे से सम्बद्ध रहें।

जिला परिषदों का गठन तथा संरचना

जिला परिषद चू कि पंचायती राज संरचना की सर्वोच्च इकाई है इस-लिए देशभर में इसकी संरचना में मोटे तौर पर निम्नलिखित मद्ध्य होते हैं²

1. जिले की पंचायत समितियों के अध्यक्ष
2. जिले के सभी निर्वाचन क्षेत्रों का प्रतिनिधित्व करने वाले सदस्य (लोकसभा तथा राज्यसभा दोनों के सदस्य)
3. जिले के सभी निर्वाचन क्षेत्रों के निर्वाचित विधान मण्डल के सदस्य (यदि राज्य में उच्च सदन हो तो उसके सदस्य भी),
4. महकारी समितियों का एक प्रतिनिधि, मायान्वय जिला महकारी समिति का अध्यक्ष,
5. एक निश्चित संख्या में परिगणित जातियों और परिगणित जनजातियों के सदस्य,
6. कुछ महयोजित मद्ध्य जिन्हें प्रशासन, आर्थिक योजना तथा विकास का अनुभव हो।

राजस्थान में संरचना

राजस्थान पंचायत समिति एवं जिला परिषद अधिनियम के अनुसार

राजस्थान राज्य की सरकार, राज-पत्र में अधिसूचना द्वारा किसी जिले के लिए उसमें अंकित दिनांक से एक जिला परिषद का गठन कर सकती है।⁴

प्रत्येक जिला परिषद उस जिले का नाम धारण करेगी जिसके लिए वह गठित की जाए और शाश्वत उत्तराधिकार तथा मुद्रा से युक्त एक निगमितनिकाय होगा, जो सम्पत्ति को अदाएन करने, धारण करने तथा उसके निपटने एवं सविदा करने की शक्ति से सम्पन्न हो गी और वह अपने निगमित नाम से वाद संहित कर सकेगी तथा उसके विरुद्ध भी वाद-संहित किया जा सकेगा।⁵

प्रत्येक जिला परिषद की संरचना उसके चार प्रकार के सदस्यों से गठित होती है जो इस प्रकार हैं।⁶

पदेन सदस्य

1. जिले की सभी पंचायत समितियों के प्रधान,
2. जिले में रहने वाला राज्यसभा का सदस्य,
3. जिले से निर्वाचित लोकसभा सदस्य,
4. जिले से निर्वाचित विधान सभा के सदस्य,
5. जिला विकास अधिकारी (जिलाधीश)।

उपरोक्त सभी सदस्यों में से जिला विकास अधिकारी को जिला परिषद की बैठक में मताधिकार या किसी निर्वाचन हेतु अभिप्रेत पद को प्राप्त करने का अधिकार नहीं है।

सहयोगित या सहस्रुत सदस्य

1. दो महिलाएँ : यदि पदेन सदस्यों की कम संख्या एक से चार तक कोई भी महिला, जिला परिषद की सदस्य नहीं है या एक महिला, यदि उपरोक्त श्रेणी में केवल एक ही महिला ऐसी सदस्य है।
2. एक अनुसूचित जाति का सदस्य : यदि पदेन सदस्यों में, एक से चार तक ऐसा कोई भी व्यक्ति जिला परिषद का सदस्य नहीं है।
3. एक अनुसूचित जनजाति का सदस्य : यदि इस प्रकार की जनजातियों की जनसंख्या जिले की कुल जनसंख्या के 5 प्रतिशत से अधिक हो।

सहसदस्य

1. केन्द्रीय सहकारी बैंक का अध्यक्ष या उसका मनोनित प्रतिनिधि.
2. जिला सहकारी सघ का अध्यक्ष (यदि जिले में सहकारी सघ हो)

अगर (अतिरिक्त) सदस्य

किसी पचायत समिति का प्रधान या उप-प्रधान यदि प्रमुख पद पर निर्वाचित किया जाना है तो आने पद पर रहने तक अतिरिक्त के अनुसार जिला परिषद का अगर सदस्य माना जावेगा ।⁷

प्रधान के बारे में कुछ विशेष उपबन्ध

पचायत समितियों के प्रधान की जिला परिषद की सदस्यता के बारे में निम्नलिखित विशेष उपबन्ध किये गये हैं :

1. जिला परिषद का सदस्य बनने में इस्कार करने पर या ऐसी सदस्यता से त्याग-पत्र देने पर या अन्य कारणों से सदस्य नहीं रहने पर पचायत समिति का कोई प्रधान ऐसा करने की तिथि से प्रधान भी नहीं रहेगा । उसके स्थान पर आने वाला व्यक्ति प्रधान होने से जिला परिषद का पदेन सदस्य हो जावेगा ।
2. जब प्रधान का पद रिक्त हो, तो उप-प्रधान जिला परिषद का सदस्य होगा ।
3. जब प्रधान और उप-प्रधान दोनों के पद रिक्त (खाली) हों, तो पचायत समिति द्वारा निर्वाचित व्यक्ति (अस्थायी प्रधान) जिला परिषद का सदस्य होगा ।⁸

संसद तथा विधानसभा के सदस्यों के बारे में विशेष उपबन्ध

उस जिले में रहने वाला राज्यसभा का सदस्य जिला परिषद का सदस्य होता है । लोकसभा या विधानसभा के सदस्यों का निर्वाचन क्षेत्र यदि एर से अधिकांश जिलों में फैला हुआ हो, तो ऐसे सदस्य उन सभी जिलों की जिला परिषदों का सदस्य रहेंगे । यह पदेन सदस्यता है, अतः विधानसभा, राज्यसभा या लोकसभा का सदस्य नहीं रहने पर वह व्यक्ति जिला परिषद का सदस्य भी नहीं रहेगा ।

सहयोगी कौन बरेगा ?

जिला परिषद के लिए नियमानुसार सम्बन्धित किये जाते जाने सदस्यों के निर्वाचन में जिला परिषद के निम्नलिखित सदस्य नाम लेते हैं

1. सम्मान प्रधान,
2. जिले में रहने वाला राज्यसभा का सदस्य.

- 3 लोकसभा के सदस्य,
- 4 विधानसभा के सदस्य ।

इस प्रकार केवल इन्हीं सदस्यों को सहयोजन में मत देने का अधिकार दिया गया है ।

सहयोजन के लिए उम्मीदवार कौन हो सकेगा ?

सहयोजन के लिए निम्न व्यक्ति चुनाव में पात्र माने गये हैं

1. जो खण्ड के निवासी हो,
- 2 पंचायतो के निर्वाचको और ग्राममभा के सदस्यों में से हो ।

सहयोजन की प्रक्रिया (तरीका)

अधिनियम के अनुसार सदस्यों के सहयोजन के लिए एक विशेष बैठक बुलाई जावेगी ।⁹ सहयोजन की कार्यवाही राजस्थान जिला परिषद (सदस्यों का सहयोजन) नियम 1979, में दिये गये प्रावधानों के अनुसार सम्पन्न की जाती है । सम्बन्धित जिलाधीश, विनिर्दिष्ट सदस्यों की विशेष बैठक, उन्हें ऐसी बैठक की लिखित सूचना देने के पश्चात्, आयोजित करता है । नियमों में यह प्रावधान भी किया गया है कि विनिर्दिष्ट सदस्यों की किसी रिक्ति के होते हुए भी, सदस्यों का सहयोजन किया जा सकेगा और इस प्रकार किया गया कोई भी सहयोजन, ऐसी रिक्ति के होते हुए भी, विधि मान्य होगा । इस प्रकार ग्राह्य बैठक का समापन जिलाधीश या अपर जिलाधीश या राज्य सरकार द्वारा तदर्थ रूप से नियुक्त कोई अन्य अधिकारी करेगा जिसे कि जिलाधीश मनोनीत करे ।¹⁰ यदि आवश्यक कोरम की वमी से या किसी अन्य पर्याप्त कारण से यह सहयोजन न हो पाये तो इस प्रकार की बैठक का समापन कर रहे अधिकारी इस बैठक को अन्य किसी ऐसा दिन तक, जो कम से कम सात दिन बाद की हो, स्थगित कर देगा और पुनः बुलाई गई ऐसी स्थगित बैठक में गणपूर्ति की अपेक्षा नहीं होगी ।¹¹

इस प्रकार स्थगित की बैठक के लिए नियत दिनांक की एक सूचना जिला परिषद के कार्यालय के सूचना बट्ट पर चिपकाई जावेगी तथा विनिर्दिष्ट सदस्यों में से प्रत्येक को डाक प्रमाण-पत्र के अधीन प्रेषित की जावेगी और इस प्रकार सम्प्रेषित सूचना को सदस्यों पर, सामान्य डाक के अनुसार तामील हुआ माना जायेगा ।¹²

इस प्रकार पुनः बुलाई गई स्थगित बैठक में भी यदि विनिर्दिष्ट सदस्यों द्वारा, अधिनियम में प्रेषित सदस्यों का सहयोजन न हो सके, तो राज्य सरकार ऐसे

सदस्य या सदस्यों को मनोनीत करेगी तथा इस प्रकार मनोनीत प्रत्येक सदस्य सम्यक्त सहयोजित माना जायेगा।

जब किसी सहयोजित सदस्य का स्थान रिक्त हो जावे तो उसे भरन के लिए सहयोजन की बैठक जिला प्रमुख या उसकी अनुपस्थिति में उपप्रमुख द्वारा बुलाई जायेगी तथा वही उसका सभापतित्व करेगा और शेष कार्यवाही प्रचलित नियमों के अनुसार ही की जायेगी।

जिला परिषद के सदस्यों की योग्यता

जिला परिषद के सदस्यों के लिए योग्यता के सम्बन्ध में नियमों में नकारात्मक दृष्टिकोण अपनाते हुए सदस्यता संबंधी अयोग्यता का विवरण दिया गया है। निम्नलिखित अयोग्यता धारण करने वाले किसी भी व्यक्ति को जिला परिषद की सदस्यता के लिए अपात्र ठहराया गया है

1. यदि वह केन्द्र या राज्य सरकार की नियमित सेवा में है
2. यदि उसकी आयु 25 वर्ष से कम है,
3. जिला परिषद या पंचायत समिति में चैतनिक पद पर है
4. पंचायत समिति या जिला परिषद द्वारा दिये किसी ठेके में प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से भागीदार है,
5. यदि दुराचरण के कारण सरकारी सेवा में हटाया गया है
6. यदि शारीरिक या मानसिक रोग या जोड़ के कारण कार्य करने के अयोग्य हो,
7. किसी न्यायालय द्वारा दुराचरण या अप्रवृत्तता निवारण अधिनियम 1955 के अन्तर्गत दोषी ठहराया गया हो
8. पंचायती राज मन्त्रालय द्वारा भेजे गये जिले के अन्तर्गत वर का भुगतान दो माह से अधिक समय तक न किया गया हो,
9. किसी भ्रष्टाचार में पंचायत समिति या जिला परिषद या उसके विरुद्ध धमिक्ता हो,
10. सरपंच, उप सरपंच, प्रधान या उप-प्रधान के पद के लिए अयोग्य होना।

यहाँ यह उल्लेखनीय है कि कोई भी व्यक्ति जिला प्रमुख निर्वाचित होना के लिए तब तक पात्र नहीं होता जब तक कि वह किसी पंचायत या नगरपालिका का निवासी तथा मतदाता न हो अथवा राजस्थान अधिनियम, 1971

की धारा 13 के अधीन स्थापित जिले की ग्रामसभा का सदस्य न हो तथा जिसमें हिन्दी पढ़ने तथा लिखन की योग्यता न हो। नियमों में यह प्रावधान भी किया गया है कि कोई व्यक्ति प्रमुख तथा ससद सदस्य या नगरपालिका का सदस्य अथवा नगरपरिषद का सदस्य, दोनों पद एक साथ धारण नहीं कर सकेंगे। यदि ऐसा व्यक्ति जिला प्रमुख निर्वाचित हुआ हो, जो पहले से ही ससद या विधान मण्डल का सदस्य या नगरपालिका अथवा नगरपरिषद का सदस्य है, तो प्रमुख के परिणाम की घोषणा की तारीख से 14 दिन समाप्त होने पर वह प्रमुख नहीं रहेगा जब तक कि उसने ससद या राज्य विधान मण्डल या नगर परिषद, यथा स्थिति, की अपनी सीट से पहले ही त्याग-पत्र न दे दिया हो।¹³

निम्नलिखित परिस्थिति में जिला परिषद के किसी सदस्य की सदस्यता समाप्त हो जाती है :

- 1 यदि उपर्युक्त वर्णित किसी अयोग्यता से ग्रस्त हो जाय।
- 2 यदि जिले में रहना बन्द कर दे। नियमों में यह अपेक्षित है कि चुनाव, सहवर्षण या नामजदगी के पश्चात् प्रतिवर्ष प्रधान और प्रमुख को उस जिले में 240 दिन और अन्य सदस्यों को 180 दिन रहना आवश्यक है।
- 3 जिला परिषद की बैठकों में लगातार पाँच बार प्रमुख की पूर्ण अनुमति के बिना अनुपस्थित रहने पर।
- 4 यदि सदस्यता से त्याग-पत्र दे दे और ऐसा दिया हुआ त्याग-पत्र स्वीकार कर लिया हो।
- 5 मृत्यु हो जाने पर।

जिला परिषद का अध्यक्ष (प्रमुख)

प्रत्येक जिला परिषद में उसका एक राजनीतिक मुखिया होता है, जिसे राजस्थान में जिला प्रमुख के नाम से जाना जाता है।¹⁴ आन्ध्रप्रदेश, मध्यप्रदेश, तमिलनाडु उड़ीसा, हरियाणा, पंजाब तथा पश्चिम बंगाल में वह समापति (चेयनमैन) कहलाता है। इसी प्रकार असम, गुजरात, महाराष्ट्र तथा कर्नाटक में उसे प्रेमीडेंट कहते हैं किन्तु बिहार तथा उत्तरप्रदेश में वह अध्यक्ष तथा राजस्थान में प्रमुख कहलाता है।

विभिन्न राज्यों में जिला परिषद के इस अध्यक्ष को जिस भी नाम से जाना जाता हो, वह जिला परिषद की बैठकों का समापनित्व करते हुए उनकी कार्यवाही का संचालन करता है। वह पंचायती राज व्यवस्था की प्रधी-

नव्य इकाईयों और उनके कार्यों का निरीक्षण करता है और इस निरीक्षण का प्रतिवेदन जिला परिषद के समक्ष प्रस्तुत करता है। जिला परिषद में नियुक्त प्रशासनिक अधिकारी "सचिव" के काम के सम्बन्ध में वह अपनी राय भी लिखता है जिसे सचिव के वार्षिक गोपनीय प्रतिवेदन के साथ सलग्न कर दिया जाता है।

महाराष्ट्र, जहाँ कि जिला परिषद को कार्यकारी शक्तियों से युक्त एक शक्तिशाली इकाई बनाया गया है, में अध्यक्ष अनेक प्रशासनिक अधिकारों का प्रयोग करता है। वह जिला परिषद के प्रस्तावों तथा आदेशों के कर्मन्वयन के सम्बन्ध में मुख्य कार्यकारी अधिकारी के कार्यों का प्रशासनिक पर्यवेक्षण करता है। वहाँ उसे यह अधिकार भी दिया गया है कि यदि उसे ऐसा लगे कि कोई भी प्रायत्कालीन कदम उठाना, जिसे की स्थिति को देखते हुए अनिवार्य प्रतीत होता है तो, ऐसा कदम उठा सकता है। किन्तु इस प्रकार किये गये कार्य का प्रतिवेदन जिला परिषद की बैठक में उसे प्राथमिक रूप से रखना पड़ता है। उसका चुनाव प्रायः जिला परिषद के लिए निर्धारित पूरी अवधि के लिए होता है और प्रायः सभी राज्यों में उसे अविश्वास प्रस्ताव के द्वारा हटाने का प्रावधान भी किया गया है।

राजस्थान में जिला प्रमुख

उपरोक्त विवरण में व्यक्त किया जा चुका है कि राजस्थान एक ऐसा राज्य है जहाँ जिला परिषद के अध्यक्ष को जिला प्रमुख के नाम से जाना जाता है।

प्रमुख के लिए पात्रता

जिला प्रमुख के पद के उम्मीदवार को दो बातें पूरी करनी होंगी :

1. वह किसी पंचायत या नगरपालिका का निवासी तथा मनदाना हो अथवा राजस्थान ग्रामदान अधिनियम, 1971 की धारा 13 के अधीन स्थापित जिने की किसी ग्रामसभा का सदस्य हो, और
2. हिन्दी पढ़ने तथा लिखने की योग्यता रखना हो।

निर्वाचक मण्डल

अधिनियम के मजबूत प्रावधानों के अनुसार प्रमुख के निर्वाचक मण्डल में निम्नांकित मतदाता होंगे :¹⁴

1. जिला परिषद के सदस्यों में जिले की समस्त पंचायत समितियों के प्रधान, जिले में रहने वाला राज्यसभा का सदस्य, जिले से निर्वाचित लोकसभा का सदस्य, जिले से निर्वाचित विधानसभा के सदस्य तथा जिला परिषद के सभी सहवृत्त या सहयोजित सदस्य,

2. जिले की पंचायत समितियों के सदस्य जिसमें समस्त सरपंच, विधानसभा के सदस्य, ग्रामसभा के अध्यक्षों द्वारा निर्वाचित सदस्य तथा सभी सहयोजित सदस्य ।

इस प्रकार बहुमुक्त सदस्य तथा सरकारी प्रतिनिधियों (कलेक्टर तथा सब डिवीजनल अधिकारी) के अलावा जिला परिषद तथा पंचायत समितियों के अन्य सभी सदस्य प्रमुख के चुनाव के लिए मतदाता होते हैं ।

पूर्व में, प्रमुख के चुनाव के लिए कुछ विशेष शर्तों का उल्लेख किया जा चुका है जिसमें यह उल्लेख किया गया है कि कोई व्यक्ति एक साथ दो पदों को धारण नहीं कर सकेगा अर्थात् प्रमुख तथा सांसद या विधानसभा सदस्य या नगरपालिका सदस्य, वह एक साथ नहीं रह सकेगा । पहले से ही इन पदों को धारण करने वाला व्यक्ति यदि अपने पूर्व पद का त्याग न कर दे तो प्रमुख के चुनाव परिणाम घोषित होने की तारीख से, 14 दिन बाद वह प्रमुख नहीं रहेगा । इसी तरह यदि कोई व्यक्ति जिला प्रमुख है और उपरोक्त में बताये गये किसी अन्य पद पर चुन लिया गया है तो भी यही शर्त लागू होती है । इसी प्रकार यदि कोई व्यक्ति दो जिला परिषदों का अध्यक्ष चुन लिया जाता है तो भी उसे चुनाव परिणाम की घोषणा के बाद 14 दिन की अवधि में एक जिला परिषद की सदस्यता को त्यागना होता है ।

निर्वाचन की वैधता

जिला प्रमुख या उप-प्रमुख के चुनाव की वैधता बनाये रखने के लिए अधिनियम में यह स्पष्टीकरण दिया गया है कि जिला परिषद के सदस्यों अर्थात् मतदान करने वाले सदस्यों में से किसी सदस्य के पद रिक्त होने पर भी प्रमुख या उप-प्रमुख का चुनाव कराया जा सकेगा और ऐसा चुनाव विधि मान्य होगा ।¹⁸ इसी तरह लोकसभा और विधानसभा के सदस्य यदि उनके चुनाव क्षेत्र में पड़ने वाली सभी जिला परिषदों के प्रमुख या उप-प्रमुख के चुनाव में भाग न ले सकें तो इस असफलता के कारण ऐसा चुनाव अवैध नहीं हो जायेगा ।¹⁹

निर्वाचन का तरीका

राजस्थान में जिला परिषदों के प्रमुख तथा उप-प्रमुख और पंचायत समितियों के प्रधान तथा उप-प्रधान के निर्वाचन के लिए, राजस्थान के निर्वाचन विभाग द्वारा 12 जून 1979 को कुछ नियम घोषित किए गये हैं जिनके अनुसार यह चुनाव कराये जाते हैं। इन घोषित नियमों को राजस्थान 'पंचायत समिति तथा जिला परिषद (प्रधान तथा प्रमुख का निर्वाचन) नियम 1970" के नाम से जाना जाता है। इन नियमों में चुनाव के लिए अधिसूचना, उम्मीदवारों द्वारा नाम निर्देशन, नाम निर्देशन पत्र प्राप्त होने पर प्रक्रिया, उनकी मवींशा, नम वापस लेने की प्रक्रिया, सविरोध और निर्विरोध निर्वाचन की प्रक्रिया, चिह्नों का घोषण, मतपत्र का प्रारूप, निर्वाचन का स्थान, मतदान अधिकारियों की नियुक्ति, निर्वाचकों और पान व्यक्तियों की सूची, मतदान की रीति, मतदान प्रारम्भ होने से पूर्व की प्रक्रिया, मतदान के स्थान में प्रवेश, मतपत्र दान की प्रक्रिया, निर्वाचकों की पहचान, मतदान बन्द करना, मतों की गणना, गणना की प्रक्रिया और परिणाम की घोषणा, निर्वाचन के परिणाम का प्रकाशन इत्यादि में बारे में सभी नियम विस्तार से दिये गये हैं। इन्हीं नियमों में सभी प्रकार के प्राश्नों का विवरण भी दिया गया है।²⁰

जिला परिषद के अवर सदस्य

अधिनियम के अनुसार जब पंचायत समिति या प्रधान या उप-प्रधान प्रमुख के पद पर चुन लिया जाता है, तो वह जिला परिषद का अवर सदस्य हो जायेगा और वह पदेन सदस्य सम्भा जायेगा।²¹ इन्हीं नियमों में यह प्रावधान भी दिया गया है कि प्रधान या उप-प्रधान के दस प्रकार प्रमुख निर्वाचित हो जाने की दिनांक से वह पंचायत समिति या प्रधान नहीं रहेगा और उसका पद पद रिक्त हो जायेगा।²²

इस चुनाव के सम्बन्ध में यदि कोई निर्वाचन सम्बन्धी विवाद उत्पन्न होता है तो उसका निपटारा "राजस्थान पंचायत समिति तथा जिला परिषद (निर्वाचन याचिका) नियम, 1954" के अनुसार किया जायेगा।²³

जिला परिषद का उप-प्रमुख

राजस्थान में, प्रत्येक जिला परिषद में एक उप-प्रमुख भी होता है। अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार उस प्रमुख पद हेतु उम्मीदवार निम्नांकित मन्तव्यों के में होगा और निम्नांकित सदस्य ही उसका निर्वाचक मण्डल, यहाँ तक बनना होते।²⁴

1. जिले की समस्त पंचायत समितियों के प्रधान,
2. जिने में रहने वाला राज्यसभा का सदस्य,
3. जिन में लोकसभा के सदस्य,
4. जिले के विधानसभा सदस्य,
5. जिला परिषद के सहयोगित सदस्य ।

उप-प्रमुख का यह निर्वाचन विहित रीति से “राजस्थान पंचायत समिति तथा जिला परिषद (उप-प्रधान तथा उप-प्रमुख निर्वाचन) नियम, 1979” के अनुसार आयोजित किया जाता है ।²⁵

उप प्रमुख की पदावधि तथा रिक्त स्थानों की पूर्ति, निर्वाचन की बंधता तथा निर्वाचन प्राचिका सम्बन्धी उपबन्ध, को प्रमुख के बारे में लागू होते हैं, उप-प्रमुख के बारे में भी प्रभावी होंगे ।²⁶

जिला परिषद की अवधि

राजस्थान पंचायत समिति एवं जिला परिषद अधिनियम, 1959 में वर्णित उपबन्धों के अनुसार जिला परिषद की पदावधि ऐसी दिनांक से, जो राज्य सरकार अधिसूचित करे, तीन वर्ष की निश्चित की गयी थी । अधिनियम में यह व्यवस्था भी की गई थी कि राज्य सरकार राजपत्र में अधिसूचना के द्वारा इस अवधि को समय समय पर कुल मिलाकर एक बार में एक वर्ष की अवधि के लिए बढ़ा सकेगी ।

पंचायती राज संस्थाओं की यह तीन वर्ष की अवधि व्यवहार में कुछ कम प्रतीत हुई है । केन्द्रीय सरकार द्वारा देश भर में पंचायती राज संस्थाओं और स्थानीय निकायों को सशक्त और सम्बद्धित करने के लिए पूर्ववर्ती सरकार ने 65वाँ जो संविधान संशोधित करने का संकल्प व्यक्त किया गया था उसमें इन संस्थाओं की अवधि भी केन्द्रीय सरकार और राज्य सरकार की भांति पांच वर्ष करने का प्रावधान किये जाने का संकेत दिया गया है ।²⁷

इसके सदस्यों की पदावधि के बारे में अधिनियम, यह उपबन्ध करता है कि पंचायत समिति के प्रधान तब तक जिला परिषद के सदस्य रहेंगे, जब तक कि वे प्रधान के पद पर बने रहने हैं ।²⁸ इसी तरह राज्यसभा या लोकसभा या विधान सभा के सदस्य या केन्द्रीय मन्त्री बँक के अध्यक्ष या उपाध्यक्ष या जिला सहकारी सघ के अध्यक्ष, वे सब अपने पद के आधार पर जिला परिषद के सदस्य होते हैं । अतः जब कभी वे अपने मूल पद से हट जाते हैं, वे जिला परिषद के सदस्य भी नहीं रहते हैं ।²⁹

इसी प्रकार सहयोजित सदस्य भी जिला परिषद की पूरी पदावधि तक सदस्य रहते हैं और सहयोजित सदस्य, का पद रिक्त होना पर अधिनियम में दिख गये तथेके से, उस खाली स्थान को अन्य व्यक्ति को महायोजन कर भर लिया जाता है।³⁰ किन्तु ऐसे सहयोजन की वंछक जिला प्रमुख या उपकी अनुमति में उप-प्रमुख द्वारा बुलाई जायेगी और वही उसका समापतिव करना। इन प्रकार सहयोजन द्वारा रिक्त स्थानों को भरने के लिए आधानयम की धारा 44 तथा सम्बन्धित नियमों के अनुसार कार्यवाही की जाय।

प्रमुख अध्यक्ष कतिपय सदस्यों के त्याग-पत्र

प्रमुख, उप-प्रमुख अध्यक्ष जिला परिषद के अन्य सदस्य (जिला विकास अधिकारी के अलावा) लिखित में एक नोटिस, जिस पर उसके स्वयं के हस्ताक्षर हों, जिला परिषद को दकर अपने पद से त्याग पत्र दे सकता है। ऐसा दिया हुआ त्याग-पत्र ऐसी दिनांक से प्रभावशील होगा जब यह नोटिस जिला परिषद के सचिव द्वारा प्राप्त किया गया हो।³¹ परन्तु अधिनियम आगे प्रमुख के वर में यह प्रावधान भी करता है कि उसका त्याग पत्र ऐसी दिनांक से प्रभावी होगा जिस दिनांक को राज्य सरकार की उस पर स्वीकृति जिला परिषद के आधानयम में प्राप्त होती है।³²

प्रमुख और उप-प्रमुख के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव

पंचायती राज की इस सर्वोच्च इकाई के राजनैतिक अध्यक्ष, प्रमुख और उनकी महायता के लिए निर्वाचित उप प्रमुख यदि जनता की आज्ञापालन की पूरा करने में असमर्थ रहता जिला परिषद के सदस्यों का वह प्राधिकार है कि वे उनके विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव रख सकते हैं। अविश्वास के इस प्रस्ताव के सम्बन्ध में यह उल्लेखनीय है कि पंचायत समिति के प्रधान और उप-प्रधान के विरुद्ध अविश्वास की जिन प्रक्रिया का विवरण आधायी अध्याय में दिया जा रहा है, अधिनियम के अनुसार, वही प्रक्रिया प्रमुख एवं उप प्रमुख के विरुद्ध अविश्वास के संदर्भ में अपनायी जाती है।

अधिनियम के प्रावधान इस सम्बन्ध में यह व्यवस्था करने हैं कि ऐसा अविश्वास प्रस्ताव प्रस्तुत करने के आदेश का एक लिखित नोटिस जिस पर जिला परिषद के कम सदस्यों में कम से कम एक तिहाई सदस्यों के हस्ताक्षर होंगे और जिसके साथ प्रस्तावित प्रस्ताव की एक प्रतिलिपि संलग्न होगी, आर प्रस्ताव पर हस्ताक्षर कर वाले सदस्यों में से कम से कम एक सदस्य द्वारा लिखित, पारमोक्ष विकास एवं पंचायती राज विभाग को दिया जाये। लिखित इसी

सूचना राज्य सरकार को देगा। इस तरह प्रस्तुत प्रस्ताव की प्राप्ति के 30 दिन की अवधि के भीतर, 15 दिन का एक नोटिस सदस्यों को देते हुए निदेशक द्वारा जिला परिषद की बैठक अविश्वास प्रस्ताव पर विचार के लिए बुलाई जायेगी। यदि अविश्वास का प्रस्ताव प्रमुख के विरुद्ध विचारणीय है तो ऐसी बैठक की अध्यक्षता निदेशक, ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभाग और यदि प्रस्ताव उप-प्रमुख के विरुद्ध हो तो उस बैठक की अध्यक्षता जिला प्रमुख करेगा। प्रथम बार प्रस्तुत अविश्वास प्रस्ताव के समर्थन में, चाहे वह प्रमुख के विरुद्ध हो या उप-प्रमुख के विरुद्ध, 2/3 बहुमत आन पर ही पारित हुआ माना जायेगा। ऐसा प्रस्ताव यदि गणपूर्ति पूर्ण न होने या वांछित बहुमत प्राप्त न करने के कारण पारित नहीं होता है तो इस तरह का कोई आगामी प्रस्ताव छ माह की समाप्ति के पश्चात् ही प्रस्तुत किया जा सकेगा जिसे केवल सामान्य बहुमत प्राप्त हो जाने पर ही पारित मान लिया जायेगा। अधिनियम यह प्रावधान भी करता है कि प्रमुख या उप-प्रमुख द्वारा कार्यभार संभालने के प्रथम छ माह की अवधि में उनके विरुद्ध कोई अविश्वास प्रस्ताव प्रस्तुत नहीं किया जा सकता है।³³

जिला परिषद की समितियाँ

जिला परिषद अनेक समितियों द्वारा कार्य करती है। राजस्थान में यह यद्यपि केवल एक परामर्शदात्री संस्था है किन्तु फिर भी अधिनियम यह प्रावधान करता है कि प्रत्येक जिला परिषद द्वारा अधिनियम की धारा 20 की उपधारा (1) में वर्णित विषयों के समूहों में से प्रत्येक के लिए एक तथा चार स्थायी समितियों का गठन किया जा सकेगा। अधिनियम में इन समितियों को उप समितियों की संज्ञा दी गई है।

यहां, इस प्रसंग को अधिक स्पष्ट कर देने की दृष्टि से, अधिनियम की धारा 20 की उपधारा (1) में वर्णित विषयों का यथा-रूप उल्लेख करना वांछित प्रतीत होता है

- (क) प्रशासन, वित्त, करारोपण तथा कमजोर वर्गों तथा पिछड़े क्षेत्रों का कल्याण,
- (ख) उत्पादन कार्यक्रम जिसमें कृषि, पशुपालन, सिंचाई, सहकारिता, बुटीर उद्योग तथा अन्य सम्बद्ध विषय सम्मिलित हैं,
- (ग) शिक्षा, जिसमें सामाजिक शिक्षा सम्मिलित है,
- (घ) सामाजिक सेवार्थ, जिनमें ग्रामीण जलप्रदाय, स्वास्थ्य तथा सफाई, ग्रामदान, यातायात तथा सामुदायिक कल्याण से सम्बन्धित अन्य विषय सम्मिलित हैं।

जिला परिषद उपरोक्त विषयों के लिए चार स्थाई समितियाँ गठित करेगी तथा पाचवी स्थाई समिति भी उनमें से किसी विषय पर बना सकती। राजस्थान की जिला परिषदों तथा पंचायत समितियों में, समितियों के गठन और संचालन के लिए राज्य सरकार द्वारा कुछ नियम बनाये गये हैं उनमें से कुछ प्रमुख हैं :

1. राजस्थान पंचायत समिति तथा जिला परिषद (स्थायी समितियों के गठन) नियम, 1965,³¹
2. राजस्थान पंचायत समिति तथा जिला परिषद (स्थायी समितियों के सदस्यों की पदनिवृत्ति) नियम, 1962,
3. राजस्थान पंचायत समिति तथा जिला परिषद (स्थायी समितियों में रिक्त स्थानों की धारणा) नियम, 1969,
4. राजस्थान पंचायत समिति तथा जिला परिषद (कार्यसंचालन) नियम, 1965।

उपरोक्त नियमावलियाँ राजस्थान सरकार द्वारा इसलिए निमित्त की गई हैं ताकि राजस्थान के पंचायत राज की इन दो प्रमुख इकाईयों के कार्य संचालन में किसी प्रकार के भ्रम और संदेह की स्थिति को निवारित किया जा सके।

राजस्थान में मादिक ग्रामीण समिति के मुद्दों के अनुसार राज्य सरकार ने राज्य में कार्यरत जिला परिषदों के लिए निम्नलिखित चार समितियों के गठन का प्रावधान किया है

1. प्रशासन एवं वित्त समिति,
2. उत्पादन समिति,
3. शिक्षा समिति,
4. सामाजिक कल्याण समिति।

राज्य सरकार का यह भी निर्देश है कि यदि आवश्यक हो तो जिला परिषद उपरोक्त समितियों के अतिरिक्त एक और समिति का गठन कर सकती है। इस प्रकार इन समितियों की अधिकतम संख्या पाँच निर्धारित की गई है।

समितियों का गठन तथा चुनाव

प्रदेश स्थाई समिति में कुल सात सदस्य होंगे जिनमें से पाँच सदस्य पंचायत समिति के सदस्यों में से चुने जायेंगे तथा दो सदस्य उच्च विषय के योग्य

ग्रीर अनुमती व्यक्तिों में से महसोजिन किये जायेंगे।³⁵ इस चुनाव तथा सदस्यत्व का लगेका पूर्व में इंगित, 'स्थाई समितियों का गठन नियम, 1965' के अनुसार होता है। जिला परिषद का प्रमुख प्रशासन एवं वित्त समिति का पदेन अध्यक्ष होता है। इसी प्रकार जिस स्थाई समिति में उप-प्रमुख निर्वाचित होकर आता है उसमें उप प्रमुख ही उसके पदेन अध्यक्ष होता है। किन्तु यह नियम प्रशासन से सम्बन्धित स्थाई समिति के अतिरिक्त लागू होता है। किसी भी स्थाई समिति के अध्यक्ष की अनुपस्थिति में, स्थाई समिति उपस्थित सदस्यों में से किसी सदस्य को अध्यक्ष निर्वाचित कर अपना कार्य संचालन करती है। नियम यह प्रावधान भी करते हैं कि कोई व्यक्ति एक से अधिक स्थाई समिति का सदस्य नहीं रह सकेगा।

कार्य शक्तियां तथा दायित्व

जिला परिषद के समान ही स्थाई समिति की कार्यविधि होती है। ये स्थाई समितियां उन्हें सौंपे गये विषयों पर ही कार्य करेंगी तथा उन शक्तियों का प्रयोग करेंगी, जो जिला परिषद द्वारा समय-समय पर उन समितियों को प्रत्यायोजित की जाती हैं। जिला परिषद की माधारण भाषा एक संकल्प द्वारा स्थाई समितियों को सामान्य रूप से अपनी सम्पूर्ण शक्तियां या उन पर कुछ सीमाएं लगाकर प्रत्यायोजित कर सकती है या राज्य सरकार के निर्देशों के अनुसार भी किसी प्रकार की शक्तियों का प्रत्यायोजन जिला परिषद इन स्थाई समितियों को कर सकती है।

इन स्थाई समितियों की शक्तियों और कार्यों के सम्बन्ध में यह ध्यायणी की जाती है कि यदि जिला परिषद स्पष्ट रूप से शक्तियों और कार्यों का प्रत्यायोजन नहीं करे, तो स्थाई समितियों के गठन के प्रस्ताव में अननिर्दिष्ट विविधा अननिर्दिष्ट प्रभाव में ऐसी शक्तियों के प्रत्यायोजन की घोषणा की जा सकती है।

समितियों के सदस्यों की पदनिवृत्ति

प्रत्येक स्थाई समिति के सदस्यों में से एक निहाई सदस्य प्रति वर्ष पदनिवृत्ति हो जायेंगे। यह नियम यह भी प्रावधान करता है कि अध्यक्ष की पूर्वानुमति लिए बिना लगातार पांच बैठकों में अनुपस्थित रहने वाले सदस्य के स्थान को रिक्त घोषित कर दिया जायेगा। ऐसी रिक्ति की घोषणा हेतु नियमानुसार सूचना सदस्य को रजिस्ट्रीकृत डाक या सदेशवाहक के द्वारा भेजी जायेगी और यदि ऐसी सूचना उसे व्यक्तिगत रूप में या उसके परिवार के साथ रहने वाले प्रौढ़ पुरुष को दे दी गई हो तो वह विधिवत नामीन हुई मानी जायेगी।³⁶ इसी प्रकार

की सूचना मदस्य के लयातार अनुपस्थित रहने पर चौथी बैठक के पश्चात भेजी जायेगी और यदि ऐसी सूचना भेजे जाने के पश्चात भी वह मदस्य कोई समुचित कारण प्रदर्शित नहीं करना है या बैठक में उपस्थित नहीं होता है तो परिषद अपनी बैठक में उस पर विचार करेगी और उसके स्थान को रिक्त घोषित करने की कार्यवाही कर सकेगी।

इन समितियों के कार्य संचालन के लिए पृथक से नियम बनाये गये हैं जिनके अनुसार समितियाँ अपना कार्य संचालित करती हैं।³⁷

जिला परिषद की बैठकें

जब-जब आवश्यक हो जिला परिषद अपनी बैठकें करेगी किन्तु जिला परिषद की किन्हीं भी दो बैठकों के बीच का अंतराल तीन महीने से अधिक का नहीं होगा।³⁸ इस प्रावधान का अन्तर्निहित अर्थ यह है कि जिला परिषद की बैठक तीन माह में आयोजित करना आवश्यक है।

जिला विकास अधिकारी तथा अन्य अधिकारियों के अधिकार

अधिनियम यह प्रावधान करता है कि जिला विकास अधिकारी को जिला परिषद की उप-समितियों की बैठकों में उपस्थित होना और उनसे विचार-विमर्श में भाग लेने का अधिकार होगा।³⁹ राज्य के विकास विभाग के समस्त अधिकारियों को जिला परिषद या उसकी किसी उप-समिति की बैठकों में उपस्थित रहने तथा अपने विभाग से संबंधित मामलों के बारे में ऐसी बैठकों में होने वाले विचार-विमर्श में भाग लेने का अधिकार भी प्रदान किया गया है।⁴⁰

यदि जिला परिषद को यह आवश्यक प्रतीत हो कि सरकार के किसी द्वितीय स्तर के अधिकारी को उसकी किसी बैठक में, कम से कम, जहाँ अधिनियम के अधीन जिला परिषद के बैठकों और इतने में सम्मिलित हो, विचार जानने या उसमें कोई जानकारी प्राप्त करने के प्रयोजन में आवश्यक है तो परिषद की बैठक में कम से कम 15 दिन पहले ऐसे अधिकारी का निम्न सूचना द्वारा ऐसी बैठक में उपस्थित होने की अपेक्षा की जा सकती है। इस प्रकार अपेक्षित अधिकारी का जिला परिषद की बैठक में भाग लेना आवश्यक है किन्तु बीमारी या अन्य वधोचित कारण से वह इस प्रकार की उपस्थिति में मुक्ति भी प्राप्त कर सकता है। ऐसा अधिकारी स्वयं उपस्थित न हो सके तो अपने किसी महासक या अन्य महत्त्वपूर्ण अधिकारी को अपने स्थान पर या अपने पास उपस्थित सूचना में ध्यान रखना और बैठक में उसका परने प्रतिनिधि के रूप में भेजना।⁴¹

जिले के विकास से सम्बन्धित प्रशासनिक विभागों के अधिकारियों से जिला परिषद की बैठकों में भाग लेने की अधिनियम की यह अपेक्षा जिला स्तर पर विकास कार्यों में सम्बन्ध स्थापित करने के लिए की गई है।

सचिव की नियुक्ति

राज्य सरकार प्रत्येक जिला परिषद के लिए एक सचिव नियुक्त करेगी जो राज्य सेवा या भारतीय प्रशासनिक सेवा का सदस्य या राज्य सरकार के अधीन कोई पद धारण करने वाला व्यक्ति होगा और वह राज्य सरकार द्वारा, प्रमुख के परामर्श से, स्थानान्तरित किया जा सकेगा।⁴²

राजस्थान में जिला परिषदों में अब तक राज्य सेवा के पदाधिकारी ही सचिव के रूप में नियुक्त किये जाते थे किन्तु 1988 में सम्पूर्ण जिला परिषदों के चुनावों के पश्चात्, राज्य सरकार ने जब से जिला परिषदों को अधिक कार्यकारी शक्ति दे देने का मानस घोषित किया है तब से जयपुर और डिविजन स्तर की, अन्य जिला परिषदों में भारतीय प्रशासनिक सेवा का अधिकारी सचिव के रूप में नियुक्त किया जाना लगा है। इस अधिकारी को अब मुख्य कार्यकारी अधिकारी एवं सचिव के नाम से जाना जाता है।

मुख्य कार्यकारी अधिकारी एवं सचिव की शक्तियाँ और कृत्य

राजस्थान सरकार के एक नवीनतम आदेश द्वारा जिला परिषद के इस अधिकारी के अधिकारों का स्पष्टीकरण किया गया है। इस आदेश के अनुसार उसके अधिकार इस प्रकार हैं⁴³

(घ) प्रशासनिक अधिकार

1. जिला परिषदों में कार्यरत राजस्थान पंचायत समिति एवं जिला परिषद के कर्मचारियों के विरुद्ध सी.सी.ए. नियमों के अन्तर्गत अनुशासनात्मक कार्यवाही करके दण्ड देने के पूर्ण अधिकार। इसके खिलाफ अपील सुनने का अधिकार जिला कर्मचारी वर्ग समिति को होगा।
2. सरकारी सेवा के पंचायत समिति एवं जिला परिषद में प्रतिनियुक्त अधिकारियों एवं विकास अधिकारियों के खिलाफ सी. सी. ए. नियमों के नियम 17 के अन्तर्गत अनुशासनात्मक कार्यवाही करके दण्ड देना। इसकी अपील निदेशक की होगी।
3. विकास अधिकारियों पर प्रशासनिक नियन्त्रण।

4. विकास अधिकारियों एवं अन्य अधिकारियों के यात्रा कार्यक्रमों का अनुमोदन एवं यात्रा भत्ता बिलों पर प्रतिहस्ताक्षर करना ।
5. जिला परिषद के निर्णयों का क्रियान्वयन ।
6. राज्य सरकार एवं जिला परिषद में प्रतिनियुक्त अधिकारियों के दो माह तक के अश्रमवास स्वीकृत करना ।
7. विकास अधिकारियों एवं जिला परिषद में प्रतिनियुक्त अधिकारियों के वार्षिक कार्य मूल्यांकन प्रतिवेदन भरना एवं पचाइस समितियों में प्रतिनियुक्त अधिकारियों एवं कर्मचारियों के वार्षिक कार्य मूल्यांकन का पुनरीक्षण ।
8. जिला परिषद में चतुर्थ श्रेणी कर्मचारियों एवं पचाइस समितियों एवं जिला परिषद के मन्त्रालयिक कर्मचारियों की रिक्तियों पर नियमानुसार नियुक्ति करना । जिला स्तर पर कर्मचारियों का पदस्थापन एवं स्थानांतरण करना ।
9. जिला परिषद की बैठकों का आयोजन एवं सदस्य सचिव के रूप में कार्य करना ।
10. स्वयं के कार्यालय का वर्ष में कम से कम दो बार निरीक्षण करना ।
11. पचाइस समितियों का वर्ष में दो बार निरीक्षण करना एवं कम से कम एक वर्ष में 10 पचाइसों का निरीक्षण करना ।

(ब) वित्तीय अधिकार

1. वर्तमान में निर्धारित वित्तीय सीमा को बढ़ाकर 500 लाख रुपये तक के चैफ काटने के अधिकार परन्तु वेतन के समीक्षित चैफ वाटन के अधिकार ।
2. 50,000/-रुपये तक नियमानुसार व्यय करने के वित्तीय अधिकार ।
3. विकास अधिकारी के पद पर दो माह तक कार्यवाहक विकास अधिकारी को वित्तीय अधिकार देने की शक्ति ।
4. पचाइस समितियों द्वारा अपेक्षित वित्तीय स्वीकृति का 100 लाख रुपये की सीमा तक स्वीकृति जारी करने के अधिकार ।
5. पारिश्रमिक एन्ड 951 (19)/निरी/घाय सेवा, 3839 दिनांक 10-6-86 (पृष्ठ सं 182 से 187/मी) द्वारा पचाइस समितियों एवं

जिला परिषद को निजी आय के उपयोग एवं व्यय करने के सम्बन्ध में प्रदत्त कलेक्टर के सभी अधिकार ।

(स) व्यवस्था सम्बन्धी अधिकार

1. जब तक जिला ग्रामीण विकास अभिवरण अस्तय है तब तक विकास की समस्त योजनाओं के सामयिक प्रतिवेदन जिला ग्रामीण विकास अभिवरण द्वारा जिला परिषद को प्रस्तुत किए जाएँ, ताकि इसकी समीक्षा जिला परिषद द्वारा ही की जा सके ।
2. जिला कलेक्टर एवं अन्य विभागों के अधिकारियों के साथ मुख्य-कार्यकारी अधिकारी का समन्वय पारस्परिक सहयोग का होना चाहिए । मुख्य कार्यकारी अधिकारी जिला कलेक्टर के अधीन न होकर परस्पर सहयोग करने वाले अधिकारियों के रूप में जाना जावे । जिला कलेक्टर का विकास कार्यों तथा पंचायती राज संस्थाओं के विकास में प्रत्यक्ष सहयोग रहेगा । प्रत्यक्ष सम्बन्ध मुख्य कार्यकारी अधिकारी का ही होगा ।
3. जिला स्तर के विभिन्न कार्यक्रमों के क्रियान्वयन हेतु अलग-अलग उप-समितियाँ होंगी जिनका मुख्य कार्यकारी अधिकारी सदस्य सचिव होगा । ऐसी उप समिति का अध्यक्ष जिला परिषद का प्रमुख अथवा उसके द्वारा मनोनीत सदस्य होगा एवं सम्बन्धित जिला स्तरीय अधिकारी सदस्य होंगे ।
4. राज्य सरकार के विभिन्न विभागों की योजनाओं/कार्यों में जिला स्तर पर समन्वय स्थापित करना एवं सुनिश्चित करना कि जिला स्तरीय अधिकारियों द्वारा पंचायत समितियों के सम्बन्धित प्रसार अधिकारियों को तकनीकी सहायता दी जा रही है ।
5. यह सुनिश्चित करना कि पंचायती राज संस्थाओं को सौंपी गई योजनाओं में तकनीकी सहायता के लिए तकनीकी विभागों के जिला स्तरीय अधिकारी अपने उत्तरदायित्व में भागीदार होते हैं ।
6. यह सुनिश्चित करना कि जिला स्तरीय अधिकारी जिला परिषद एवं पंचायत समितियों की बैठकों में भाग लेते हैं और जहाँ आवश्यक हो उनकी उप समितियाँ बनाकर इन संस्थाओं द्वारा मोटिव जारी करवाना ।
7. वह यह भी सुनिश्चित करेंगे कि विभिन्न विभागों द्वारा जिला परिषदों में पदस्थापित अधिकारी अपने कर्तव्यों को पूरी तरह निभाते हैं एवं

सम्बन्धित विभागों द्वारा जारी किये गये निर्देशों का पालन करते हैं ।

8. जिला सन्धान समिति के सदस्य मन्त्रि के रूप में कार्य करें ।
9. जिला परिषद के माते रेकार्डों को अपने स्तर पर बनाने रखना एवं उसका संचालन ।
10. जिला परिषद की बैठकों, उसकी उप समितियों एवं जिला सन्धान समितियों की विज्ञप्तियां निकालना ।
11. जिला परिषद की बैठकों एवं उनकी उपसमितियों के लिए कार्यसूची तैयार करना, बैठकों में भाग लेना, उनके कार्यवाही विवरण तैयार करना तथा राज्य सरकार एवं कमेक्टों की कार्यवाही विवरण की प्रतिलिपि भेजना ।
12. जिला परिषद की बैठकों, समितियों एवं जिला सन्धान समितियों में लिए गये निर्णयों की पालना करना ।
13. राज्य सरकार को प्रस्तुत करने हेतु बजट तैयार करके जिला परिषद को प्रस्तुत करना ।
14. पंचायत समितियों का लगातार भ्रमण करना, उनकी कार्य पद्धति का परीक्षण करना और निरीक्षण के दौरान यह जांच करना कि जिन कार्यों के लिए उन्हें घनराजि आवंटित की गई है उसका उपयोग उन्हीं पर किया जा रहा है । यह सुनिश्चित करना कि पंचायत समिति में कार्यरत विभाग अधिकारी एवं अन्य प्रकार अधिकारियों द्वारा वांछित कार्य करके वास्तविक प्रगति की गई है ।
15. जिला परिषद में पंचायत समितियों द्वारा प्रस्तुत बजट मरनिन कर प्रस्तुत करना ।
16. समय-समय पर जांच करना कि पंचायती राज समितियों द्वारा प्रस्तावित कार्यक्रमों विशेषकर डी कार्ड डा ए एवं ग्रामीण विकास एवं पंचायत राज विभाग द्वारा हस्तान्तरण कार्यक्रमों के विभाजन में समाज के कमजोर वर्गों का और विशेष ध्यान दिया जा रहा है ।
17. पंचायत समितियों एवं उनकी उप समितियों द्वारा पारित प्रस्तावों की लगातार जांच करना और यह देखना कि जो प्रस्ताव पारित किए

गये हैं वे नियमों एवं राज्य सरकार द्वारा समय-समय पर जारी किये गये निर्देशों के अनुरूप हैं।

18. पंचायत समितियों के दौरो पर वे उच्च माध्यमिक विद्यालयों, आयुर्वेद औषधालयों, सामाजिक दानिकी आदि का भ्रमण करेंगे व उनके द्वारा संचालित कार्य पद्धति की जाँच करेंगे।
19. यह सुनिश्चित करेंगे कि पंचायत समिति द्वारा राज्य सरकार को सामयिक प्रस्तुत किये जाने वाले प्रपत्र एवं रिपोर्ट्स समय पर प्रस्तुत किये जाते हैं।
20. सभी पंचायती राज सत्याओं के निरीक्षण प्रतिवेदनो की अनुपालना सुनिश्चित करना।
21. वार्षिक प्रशासनिक रिपोर्ट तैयार करना।
22. अधिक से अधिक पंचायतों का भ्रमण करने की कोशिश करें एवं उनकी बैठकों में भाग लें, उन्हें प्रेरित करें कि वे पंचायत की बैठकों नियमानुसार बुलाए एवं ग्राम सभाओं का आयोजन करने और उन्हें समाज सेवकों की सहायता बढ़ाने हेतु भी प्रेरित करें।
23. पंचायत स्तर से पंचायत समितियों द्वारा तैयार की जाने वाली योजनाओं में मदद करेंगे, ऐसा करते हुए वे जिला योजना समिति निगमों से सम्पर्क बनाये रखेंगे।
24. पंचायत समितियों एवं पंचायतों द्वारा आरोपित करो एवं श्रृंखला की वसूली की प्रगति देखेंगे।
25. पंचायतों, पंचायत समितियों एवं जिला परिषद की आडिट रिपोर्ट्स की समय पर अनुपालना करवाने की व्यवस्था करना तथा त्रैमासिक प्रगति समय पर भेजना।

अवकाश एवं वार्षिक कार्य मूल्यांकन

1. उनका वार्षिक कार्य मूल्यांकन प्रतिवेदन लिखक ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभाग द्वारा लिखा जावेगा। इस प्रतिवेदन के लिखने से पूर्व सम्बन्धित जिला प्रमुख से पृथक में टिप्पणी माँगी जावेगी। यह टिप्पणी वार्षिक कार्य मूल्यांकन प्रतिवेदनो के साथ लगायी जावेगी एवं प्रतिवेदन का भाग ही मानी जावेगी। प्रतिवेदन का प्रथम पुनरीक्षण (रिव्यू) विकास आयुक्त द्वारा किया जावेगा।

2. मुख्य कार्यकारी अधिकारी का अकस्मिक अवकाश जिला प्रमुख द्वारा स्वीकृत किया जावेगा, जबकि उपाहित अवकाश निदेशक, ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभाग द्वारा स्वीकृत किया जावेगा।

जिला परिषद की शक्तियां तथा उसके कर्तव्य

प्रत्येक जिला परिषद की निम्नांकित शक्तियां होगी 11

1. इस सम्बन्ध में बनाये गये नियमों के अनुसार जिले की पंचायत समितियों के वजटों की परीक्षा करना;
2. राज्य सरकार द्वारा जिले में आवंटित तदर्थ अनुदानों को पंचायत समितियों में वितरित करना,
3. पंचायत समितियों द्वारा तैयार की गई योजनाओं का समन्वय करना,
4. पंचायतों तथा पंचायत समिति के बावों में समन्वय करना,
5. किसी विकास कार्यक्रम के सम्बन्ध में ऐसी अन्य शक्तियों का प्रयोग तथा ऐसे अन्य कृत्यों का पालन करना, जिसे राज्य सरकार अधिमूचना द्वारा उसे प्रदान करे या सौंपे;
6. ऐसी शक्तियों का प्रयोग तथा ऐसे कृत्यों का पालन करना जो इस अधिनियम द्वारा या इसके अधीन उसे प्रदान की जाएं या सौंपे जाएं,
7. ऐसे मेलों और उत्सवों को छोड़ कर जिनका प्रबंध राज्य सरकार द्वारा किया जाता है, या उनके बाद किया जावेगा, अन्य मेलों और उत्सवों का, पंचायत के मेलों और उत्सवों के रूप में वर्गीकरण करना और इसके बारे में किसी पंचायत या पंचायत समिति द्वारा अध्यादेशन दिये जाने पर, उक्त वर्गीकरण का पुनर्विचार करना,
8. राष्ट्रीय राजमार्गों, राज्य के मार्गों और जिले की मुख्य सड़कों को छोड़ कर, पंचायत समिति की सड़कों और गांव की सड़कों का रूप में वर्गीकरण करना,
9. धरान जिले की सीमा के अन्तर्गत कार्यरत पंचायत समितियों की गतिविधियों की सामान्य देख-रेख करना,
10. जिले में सभी सरपंचों, प्रधानों और पंचों व पंचायत और पंचायत समितियों के सदस्यों के निवृत्ति, सम्मेलन और सगोष्ठियों आयोजित करना।
11. पंचायतों तथा पंचायत समितियों की गतिविधियों में सम्बन्धित सभी मामलों में राज्य सरकार को परामर्श देना;

12. राज्य सरकार द्वारा जिला परिषद को विशेष रूप से विनिर्दिष्ट किसी विधि अथवा कार्यकारी आज्ञा को कार्यान्वित करने सम्बन्धी मामलों में राज्य सरकार की परामर्श देना;
13. पञ्चवर्षीय योजनाओं के अधीन विभिन्न योजनाओं को जिले के भीतर कार्यान्वित करने सम्बन्धी सभी विषयों पर राज्य सरकार को परामर्श देना,
14. जिले के लिए निर्धारित सभी कृषि व उससे सम्बद्ध उत्पादन कार्यक्रमों, निर्माण कार्यक्रमों/नियोजनों तथा अपने लक्ष्यों की निगरानी करना और यह देखना कि वे उचित रूप में निष्पादित, परिपूरित तथा कार्यान्वित किये जा रहे हैं तथा वर्ष में कम से कम दो बार ऐसे कार्यक्रमों और लक्ष्यों की प्रगतिकी समीक्षा करना;
15. ऐसे आंकड़े संग्रह करना जो वह आवश्यक समझे;
16. जिले में स्थानीय प्राधिकारियों की गतिविधियों सम्बन्धी सांख्यिकी (आंकड़े) अथवा कोई अन्य सूचना प्रकाशित करना, तथा
17. किसी भी स्थानीय प्राधिकारी में उसके कार्यक्रमों के सम्बन्ध में सूचनाएँ प्रस्तुत करने की अपेक्षा करना।

वर्षों की उपरोक्त सूची में यह स्पष्ट होता है कि राजस्थान में इस अधिनियम द्वारा जिला परिषद को जो कार्य सौंपे गये हैं वे निष्पादनीय प्रकृति के नहीं अपितु पर्यवेक्षकीय प्रकृति के हैं। इस स्थिति में आज तक कोई वैधानिक परिवर्तन तो नहीं आया है, किन्तु 1988 में सम्पन्न इन संस्थाओं के चुनावों के पश्चात् राज्य सरकार ने अपनी घोषणाओं में जिला परिषद को अधिक अधिकार देने का रुझान व्यक्त किया है।

प्रमुख तथा उप-प्रमुख की शक्तियाँ तथा कृत्य

- (1) किसी जिला परिषद का प्रमुख :
 - (क) उसकी बैठकें आयोजित करेगा,
 - (ख) उसके अग्लेखों को पूर्णतः देख सकेगा,
 - (ग) उसके सचिव और उसके सचिवालय में कार्यरत दम्तकारी वर्ग पर प्रणामनिक नियन्त्रण रहेगा,
 - (घ) जिले के भीतर किसी पंचायत समिति के प्रधान के त्याग-पत्र पर विचार करेगा। तथा उसे स्वीकार करेगा,

(ब) पचायतो में उत्साह उत्पन्न करने के लिए प्रोत्साहन दंगा तथा उनके द्वारा संचालित कार्यक्रमों तथा योजनाओं में उनका मार्ग प्रदर्शन करेगा तथा उसमें सहयोग और स्वेच्छा पूर्वक संगठन की भावना हेतु सहयोग देगा,

(छ) ऐसी अन्य शक्तियों का प्रयोग करेगा जो उनको इन अधिनियम द्वारा या उसके अधीन प्रदान की जावे।

2. जिले की पचायत समितियों की गतिविधियों का मूल्यांकन करने और उनके कार्यक्रमों और समस्याओं का अध्ययन करने में समर्थ होन के लिए प्रमुख समय समय पर पत्र, पत्र समितियां, उनके प्रधानों, उनके विकास अधिकारियों और उनके सदस्यों के मार्गदर्शन करने के दृष्टिकोण से —

(क) जिले के खण्डों में जा सकेगा,

(ख) जिले की पचायत समितियों द्वारा किये जा रहे कामों का और संचालित अभियानों और साधारणतया उनके कार्यों का निरीक्षण कर सकेगा ताकि उनमें और प्रत्येक गांव में पचायत समितियों और पचायतों के मध्य स्वस्थ सम्बन्ध विकसित हो सकें और निर्धारित स्थूल नीतियों के अनुसार उनके कार्यों में निहित सक्षमता सक्रिय बने।

3. प्रमुख प्रश्नों तथा जिले में जिला परिषद के मुख के उन वर्ष के कार्यों की रिपोर्टें जिला विकास अधिकारी को भेजना, जो उसी मुख में सम्बन्धित योजनाओं के मार्गदर्शन के साथ लगा देगा।

4. जब प्रमुख का पद रिक्त हो या जिला परिषद का उप प्रमुख उप समय तक, जब तक कि जिला प्रमुख नियुक्त न हो साथ जिला परिषद के प्रमुख की शक्तियों का प्रयोग तथा दृष्टि का भाग ले सकेगा।

5. जब वर्षा प्रमुख का पद रिक्त हो या जिले में अनुपस्थित हो, तो उसके कृत्रिम रूप से पदकाज की शक्ति में जिला प्रमुख को भेजा जाएगा।

6. जब प्रमुख का पद रिक्त हो या जब पदकाज पर रखा हो या उप प्रमुख का पद रिक्त हो या उप प्रमुख की पदकाज पर रखा हुआ हो या, प्रमुख की शक्तियों का उपयोग करके जिले में जिला परिषद के मुख सदस्य द्वारा जिला विकास को जिले में पचायतों द्वारा चिह्नित नीति में निर्धारित दिशा देना होगा।

7. जिला विकास को जब तक कि जिले में पचायतों द्वारा चिह्नित नीति में निर्धारित दिशा देना होगा प्रमुख, जिले में पचायतों को जिले में पचायतों की निर्धारित नीति में, प्रमुख

की शक्तियों का प्रयोग तथा कृत्यों का पालन तब तक करेगा जब तक कि नया प्रमुख अथवा उप-प्रमुख निर्वाचित न हो जाए तथा वह पद न समाप्त ले अथवा जब तक कि प्रमुख अथवा उप-प्रमुख अवकाश से लौट न आये ।

जिला विकास अधिकारी की शक्तियाँ

जिला विकास अधिकारी, अर्थात् 'कलेक्टर' जिले की प्रशासनिक संरचना का शीर्षस्थ अधिकारी होने के नाते जिला प्रशासनिक टीम का कप्तान माना जाता है । जिला स्तर पर कार्यरत इस पचायती राज संस्था 'जिला परिषद' के सम्बन्ध में विकास अधिकारी को अधिनियम निम्न शक्तियाँ प्रदान करता है :⁴⁷

1. विभिन्न योजनाओं के निष्पादन में की गयी प्रगति की समीक्षा तथा जिला परिषद के विनिश्चयों एवं सकल्पों की प्रियान्विति की जाच करना तथा सुधारों के लिए सुझाव देना,

2. राज्य सरकार के विभिन्न विकास विभागों के जिला स्तर के कार्य को समन्वित करना,

3. यह परीक्षा करना कि पंचायत समिति को प्रदत्त राशि उन्हीं प्रयोजनों के लिए काम में लाई जा रही है, जिनके लिए वे निर्धारित की गई हैं ।

4. यह सुनिश्चित करना कि जिले में पंचायत समितियों द्वारा संचालित सेवाओं के न्यूनतम स्तर का संचारण किया जा रहा है तथा बिकान अधिकारी एवं उसका कार्यालय पूर्ण-रूपेण अपने कर्तव्य का पालन कर रहे हैं,

5. ऐसे ग्रन्थ कृत्यों तथा वस्तुओं का निर्वाह करना जो इस अधिनियम द्वारा उसे सौंपे जाए ।

इस प्रकार, जिला विकास अधिकारी के रूप में उपरोक्त कार्य जिला-धीन को एक समन्वयकर्ता अधिकारी के रूप में स्थापित करते हैं । इस समन्वय-कर्ता की स्थिति से एक कदम आगे जिला परिषद एवं पंचायत समितियों के निर्णायक के रूप में भी कार्य एवं शक्तियाँ जिलाधीन को यह अधिनियम विशिष्ट रूप से प्रदान करता है । अधिनियम की धारा 68 एवं 69 उसे अधिकृत करती हैं कि जिले में कार्यरत पंचायत समितियों अथवा जिला परिषद में चल रहे किसी भी विकास कार्य का न केवल वह अवलोकन और निरीक्षण ही कर सकता है अपितु वह उनका निर्देशन और नियन्त्रण भी कर सकता है ।⁴⁸

जिला परिषद के कार्यों का प्रशासनिक नियन्त्रण, जैसा कि पूर्व में इंगित किया जा चुका है, जिला परिषद में नियुक्त सचिव के द्वारा किया जाता

है। हमारे देश के लोकतान्त्रिक ढाँचे की व्यवस्था के अनुसूचित जिला प्रमुख इस सचिव पर राजनीति का नियन्त्रण भी रखता है। सचिव को अलावा जिला परिषद के अन्य कर्मचारियों की संख्या, पद, सेवा की शर्तें तथा चतन व भत्तों का निरवय राज्य सरकार के द्वारा किया जायगा। जिला परिषद सरकार की स्वीकृति से, अनिश्चित पदों का सृजन भी कर सकेगी। इस प्रकार जिला परिषद में उनके गठन के समय स्थानान्तरित कर्मचारी तथा बाद में जिला परिषद द्वारा नियुक्त कर्मचारी उसकी कामकाज संरचना के अन्वय में माने गए हैं। कामकाज वर्ग, वित्तीय प्रशासन एवं राजकीय नियन्त्रण के सम्बन्ध में विवरण, पुस्तक के पृष्ठ 185-186 में विस्तार में दिये जा रहे हैं।

जिला परिषद की नियम तथा उप नियम बनाने की शक्ति

जिला परिषद एवं पंचायत समिति उन प्रयोजनों को जिनके लिए उनका गठन हुआ है, क्रियान्वित करने के लिए समय-समय पर ऐसे उप-नियम बना सकेगी, जो इस अधिनियम के उपबन्धों या उनके अन्तर्गत बनाए गए नियमों से अलग नहीं हैं।⁴⁹ इस सम्बन्ध में अधिनियम में यह व्यवस्था की गई है कि जिला परिषद इस तरह का कोई उप नियम बनाने से पूर्व प्रभावित उप नियमों के प्रारूप को उस पर विचार करने की तिथि दर्जित कराने हुए, नोटिस देगी या प्रकाशित करेगी और उस तिथि के पूर्व सम्बन्धित व्यक्तियों की आपत्ति और सुझावों पर विचार करेगी।⁵⁰ पंचायत समिति या जिला परिषद द्वारा इस प्रकार बनाया गया कोई उप नियम, जब तक प्रभावित नहीं होगा जब तक कि वह राज्य सरकार के द्वारा स्वीकृत न कर दिया जाय।

अधिनियम की कार्यान्वित शक्ति जान हेतु राज्य सरकार अधिसूचना द्वारा नियम बना सकने में सक्षम बनायी गयी है।⁵¹ इस प्रकार राज्य सरकार द्वारा बनाये गये सम्मान नियम अधिनियमों द्वारा राज्य विधान सदन द्वारा अनुमोदित कराये जायेंगे।⁵² राज्य सरकार द्वारा इस प्रकार बनाए गए नियम और उप-नियम सम्मान प्रयोजनों के लिए अधिनियम का एक घटक माने जाते हैं और राज्य पत्र में प्रकाशित होने की दिनांक से ही प्रवर्तित होते हैं।

अधिनियम के अन्तर्गत यह प्रावधान भी किया गया है कि राज्य सरकार द्वारा बनाये गये नियमों या जिला परिषद द्वारा बनाये गए उप नियमों का प्रथम बार अन्वयन किये जाने पर एक ही सत्र में एक ही वर्ष के अन्तर्गत और उसके पश्चात् अन्वयन किये जाने पर अन्वयन दिन के लिए दोष रहने तक का अन्तर्गत दिया जा सकता है।⁵³

प्रशासनिक प्रतिवेदन

प्रत्येक पंचायत समिति जिला परिषद को और प्रत्येक जिला परिषद राज्य सरकार को प्रत्येक वर्ष के लिए, ऐसे वर्ष की समाप्ति के पश्चात यथा समय शीघ्र अपने प्रशासन के सम्बन्ध में एक प्रतिवेदन ऐसे प्रपत्र में तथा ऐसे विस्तृत विवरणों सहित, जो भी विहित किये जाएं, प्रस्तुत करेगी।⁵⁴ इस सम्बन्ध में "राजस्थान पंचायत समिति तथा जिला परिषद (प्रशासन प्रतिवेदन) नियम, 1959" बनाये गये हैं जिसमें प्रतिवेदन का प्रपत्र तथा तैयार करने का तरीका तथा उस पर विचार करने सम्बन्धी समस्त उपबन्ध दिये गये हैं।⁵⁵

राजस्थान में जिला परिषद को सशक्त बनाने हेतु उठाये गये कदम

1988 में पंचायती राज संस्थाओं के चुनाव सम्पन्न कराने के पश्चात राजस्थान सरकार ने ग्रामीण क्षेत्रों के विकास बाधों से सम्बन्धित अनेक नूतन कार्यों का दायित्व जिला परिषदों को सौंपा है। इनमें प्रमुख तौर पर ग्रामीण क्षेत्रों की उच्च प्राथमिक शिक्षा, हैण्ड पम्पो का रख रखाव, उनके मिश्रियों की प्रशिक्षण, प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों के उपकेन्द्रों का संचालन और जिन में कार्यरत आयुर्वेदिक औषधालयों का नियन्त्रण ऐसे प्रमुख कार्य हैं जिन्हें जिला परिषदों को सौंपा गया था। यद्यपि यहाँ यह उल्लेखनीय है कि इनमें से कतिपय कार्य ही जिला परिषदों को व्यवहार में हस्तान्तरित किये जा सके हैं और आयुर्वेदिक औषधालयों के संचालन इत्यादि कार्य व्यवहार में जिला परिषदों को हस्तान्तरित नहीं हो पाये हैं। उच्च प्राथमिक शिक्षा का कार्य यद्यपि जिला परिषदों को पूरी तरह दिया जा चुका है किन्तु न केवल सम्बन्धित अध्यापकों में, अपितु समाज में भी इस स्थिति के प्रति असन्तोष व्याप्त है। राजस्थान में 1990 के चुनावों के पश्चात पदासीन हुई सरकार ने इस कार्य को पुनः शिक्षा विभाग को देने का मानस व्यक्त किया है, यद्यपि औपचारिक निर्णय इस सम्बन्ध में विचाराधीन है।

सन्दर्भ

1. रिपोर्ट ऑफ द टीम फार द स्टडी ऑफ कम्युनिटी प्रोजेक्ट्स एण्ड नेशनल एक्सटेंशन सर्विस, वाल्यूम 1, नई दिल्ली, कमिटी ऑन प्लान प्रोजेक्ट्स, 1957, पृष्ठ 7
2. द गुजरात पंचायत एक्ट, 1961, सॉ डिपार्टमेंट गुजरात सरकार 1961

3. श्रीराम माहेश्वरी, भारत में स्थानीय शासन, लक्ष्मीनारायण अग्रवाल, भाग-3, 1084 पृ 106 ।
4. श्री कृष्णदत्त शर्मा एवं सुनीता दाधीच, राजस्थान पंचायत समिति एवं जिला परिषद अधिनियम, एवन एजेंसीज, जयपुर, 1983, पृ. 122 ।
5. उपरोक्त, धारा (2)
6. उपरोक्त, धारा 3
7. यह प्रावधान अधिनियम की धारा 43 में किया गया है ।
8. अधिनियम की धारा 3(1) परन्तुक्तो में यह प्रावधान किये गये हैं ।
9. उपरोक्त, धारा 44
10. उपरोक्त, धारा 44 (2)
11. उपरोक्त, धारा 44 (3)
12. उपरोक्त, धारा 44 (4)
13. उपरोक्त, धारा 45 (1) परन्तुक
14. उपरोक्त, धारा 45 (1)
15. उपरोक्त
16. उपरोक्त, धारा 45(2)
17. उपरोक्त, धारा 45(3)
18. उपरोक्त, धारा 45(4) (1)
19. उपरोक्त, धारा 45 (4) (2)
20. विस्तृत विवरण हेतु एक्ट्स श्री कृष्णदत्त शर्मा एवं सुनीता दाधीच, पूर्वोक्त सप्ल. (2) पृ. 26
21. अधिनियम, धारा 45 (6)
22. उपरोक्त, धारा 45 (7)
23. उपरोक्त, धारा 45 (10)
24. उपरोक्त धारा 45 न-1
25. उपरोक्त, धारा 45 न-2
26. उपरोक्त, धारा 45 न-3
27. 1959 में यह 6^{वाँ} राजस्थान पंचायत नहीं हो पाया था ।
28. अधिनियम, धारा 46 3 (1)
29. उपरोक्त, धारा 3 (11)
30. उपरोक्त, धारा 46 3 (111)
31. उपरोक्त धारा 46
32. उपरोक्त

33. अविश्वास प्रस्ताव के ये प्रावधान अधिनियम में धारा 49 में दिये गये हैं।
34. अधिनियम की धारा 20 व 50 के कार्यान्वयन हेतु
35. अधिनियम की धारा 20 (3)
36. अधिनियम की धारा 20 (6) (7)
37. रा. प. स. तथा जिला परिषद (कार्य संचालन) नियम, 1965
38. अधिनियम, धारा 51
39. उपरोक्त, धारा 53 (1)
40. उपरोक्त, धारा 53 (?)
41. उपरोक्त, धारा 54 (1)
42. उपरोक्त, धारा 55 (1) (2)
43. यह राज्यादेश ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभाग राजस्थान सरकार के हिन्दी मासिक 'राजस्थान विकास' के जनवरी 1990 के अंक में पृष्ठ 11-13 पर प्रकाशित हुआ है।
44. उपरोक्त, धारा 57
45. उपरोक्त, धारा 58
46. इस हेतु राजस्थान जिला परिषद (स्थायी प्रमुख का निर्वाचन) नियम, 1959 दृष्टव्य हैं।
47. अधिनियम की धारा 59
48. विस्तृत जानकारी हेतु अधिनियम की धारा 68 व 69 दृष्टव्य हैं।
49. अधिनियम की धारा 80
50. उपरोक्त, धारा 80 (2)
51. उपरोक्त, धारा 79 (1)
52. उपरोक्त, धारा 79 (2)
53. उपरोक्त, धारा 81
54. उपरोक्त, धारा 74 (1)
55. ये उपबन्ध श्री कृष्णदत्त शर्मा एवं सुनीता दाधीच, पूर्वोक्त, में खण्ड-2 में दृष्टव्य हैं।

पंचायत समिति

बलवत् रूप में हता समिति द्वारा सुझाई गयी पंचायती राज की त्रिमूर्तीय संरचना का मध्यवर्ती स्तोभान पंचायत समिति कहलाता है। भारत के सभी राज्यों में इस विचार को इसी नाम से नहीं जाना जाता बल्कि विभिन्न राज्यों में इसका नाम और स्थिति भिन्न-भिन्न पायी जाती है। राजस्थान, महाराष्ट्र, उड़ीसा, बिहार और आन्ध्रप्रदेश में इसे पंचायत समिति, ग्रामाम में ग्राम-विकास पंचायत समिति, पश्चिमी बंगाल में ग्रामविकास परिषद, उत्तरप्रदेश में क्षेत्रीय समिति, गुजरात में तालुका परिषद, मध्यप्रदेश में जनपद पंचायत, कर्नाटक में तालुका-विकास-परिषद, और तमिलनाडु में पंचायत सभ परिषद का नाम से जाना जाता है। विभिन्न राज्यों में इसका कार्यकाल भी एक समान नहीं है किन्तु यह तीन से 5 वर्ष के बीच निर्धारित किया हुआ है। राजस्थान, ग्रामाम, बिहार, हरियाणा, पंजाब तथा आन्ध्रप्रदेश में यह 3 वर्ष गुजरात कर्नाटक उड़ीसा और पश्चिमी बंगाल में 4 वर्ष, तथा तमिलनाडु, उत्तरप्रदेश और मध्यप्रदेश में यह 5 वर्ष निर्धारित किया हुआ है। सभी राज्यों में एक ही समिति का कार्यकाल पंचायतों के कार्यकाल के समान हो पाया जाता है। इस समय सम्पूर्ण देश के विभिन्न राज्यों में लगभग 4500 पंचायत समितियाँ कार्य कर रही हैं।

पंचायत समिति की रचना गण्ड स्तर पर की जाती है। पंचायती राज का प्रचलन के विकास, सामाजिक विकास को गति देने की दृष्टि से यह निम्नलिखित किया गया कि प्रदेश के अनेक छोटे छोटे विकास क्षेत्रों में विभाजित कर दिया जाये। इन तरह के विकास क्षेत्रों की रचना और स्वरूप करने पर आदेश राज्य-विशेष राज्य सरकारों द्वारा जारी किया गया है। विकास गण्ड नामक यह इकाई पूर्णतः प्रचलित सामाजिक विकास इकाई के भौगोलिक क्षेत्र में कुछ निम्नलिखित अंगों से, यद्यपि दोनों का भौगोलिक और भौगोलिक आधार एक जैसा नहीं है। सामाजिक गण्ड नामक रूप से परिचितों के सामाजिक गण्डों के समूह के लिए

उत्तरदायी होती है वही विकास खण्ड को नागरिकों के बहुमुखी विकास के लिए निर्माता और योजनाओं को कार्यान्वित करने वाला तन्त्र बनाया गया है। राजस्थान में विकास खण्ड का भौगोलिक क्षेत्र तहसील के भौगोलिक आकार से किंचित अधिक है।

पंचायत समिति की रचना में भी सभी राज्यों में एकरूपता नहीं पायी जाती। यद्यपि सभी राज्यों में इसकी संरचना में निर्वाचित, पदेन, सहयोगी और सहयोजित सदस्य सम्मिलित होते हैं। सभी राज्यों में पंचायत समिति के क्षेत्र में आने वाली पंचायतों के सरपंच, पंचायत समिति के पदेन सदस्य होते हैं। उस क्षेत्र से निर्वाचित राज्य विधान मण्डल के सदस्य पंचायत समिति के सदस्य होते हैं किन्तु उन्हें मनदान का अधिकार न होने कारण सहयोगी सदस्य कहा जाता है। पंचायत समिति के कार्यकरण में राज्य की पिछड़ी जातियों तथा अनुसूचित जाति तथा जनजाति के लोगों तथा उनको स्थियों को पंचायत समिति में प्रतिनिधित्व देने के लिए उन्हें सहचरण द्वारा सेन का प्रावधान किया जाता है। कुछ राज्यों में, पंचायत समिति क्षेत्र में कार्यरत सहकारी समितियाँ एवं लोक प्रशासन, सार्वजनिक जीवन तथा ग्रामीण विकास का अनुभव रखने वाले व्यक्तियों को भी पंचायत समिति में प्रतिनिधित्व देकर उनके विशेषज्ञ ज्ञान का जनहित में उपयोग सुनिश्चित करने का प्रावधान किया गया है। भारत के विभिन्न राज्यों में पंचायत समिति की सामान्य संरचना को निम्नांकित सारणी द्वारा समझने में सहायता मिलेगी

पंचायत समिति

- | | |
|--|---|
| <p>1. क्षेत्र में आने वाली पंचायतों के सरपंच</p> | <p>1. दो महिलाएं यदि पूर्वतः न चुनी गई हों</p> <p>2. एक अनुसूचित जाति का सदस्य</p> <p>3. एक अनुसूचित जनजाति का सदस्य</p> <p>4. एक सहयोगी संस्थाओं का प्रतिनिधि</p> <p>5. क्षेत्र की विधान सभा में निर्वाचित सदस्य</p> |
|--|---|

- 6 क्षेत्र का एक निपुण कृषक
7. ग्रामसमाजों के अध्यक्ष
8. दा व्यक्ति लोकप्रशासन तथा ग्रामीण विकास के विशेषज्ञ

उत्तरोक्त चार्ट के पचायत समिति की उम सामान्य संरचना को प्रति-
धक्ति दी गयी है जो प्रायः सभी राज्यों में पायी जाती है ।

राजस्थान में पचायत समिति की संरचना

राजस्थान में पचायत समिति की रचना, राजस्थान पचायत समिति एवं जिला परिषद अधिनियम, 1959 पर आधारित है । इस अधिनियम की धारा 6 राज्य सरकार को अधिकृत करती है कि वह राजपत्र में अधिसूचना द्वारा किसी जिले के अन्तर्गत पचायत समिति का गठन, पुनर्गठन तथा परिमोदन कर सकती है । अधिनियम में यह भी कहा गया है कि जब किसी खण्ड के लिए एक पचायत समिति गठित कर दी गयी हो और उसके बाद राज्य सरकार उसी खण्ड का पुनः परिमोदन करे अथवा खण्ड की सीमाओं में परिवर्तन कर दे, तो ऐसी स्थिति में राज्य सरकार यद्यपि धारा 1 के अधीन उम पचायत समिति का पुनः गठन कर सकती है । किन्तु जब इस प्रकार पुनर्गठन का आदेश राज्य सरकार द्वारा दिया जाये तो पचायत समिति के प्रधान, उप-प्रधान तथा सहयोजित सदस्यों का पुनर्गठित पचायत समिति के लिए उसी प्रकार निर्वाचित समझने के लिए सरकार निर्देश दे सकेगी । पचायत समिति के परिमोदन तथा पुनर्गठन की अधि-
सूचना, वैधता की दृष्टि से राजपत्र में पृथक्-पृथक् जारी करनी होती है ।

अधिनियम के अनुसार पचायत समिति का नाम उस खण्ड के नाम पर होगा जिसके लिए वह गठित की गई है । जैसे सागानेर खण्ड के लिए गठित पचा-
यत समिति का नाम, "पचायत समिति, सागानेर" होगा । अधिनियम में कहा गया है कि राजपत्र में अधिसूचना निकालकर राज्य सरकार किसी पचायत समिति का नाम बदल सकती है ।

अधिनियम की धाराओं के अनुसार पचायत समिति का विधिक स्वरूप इस प्रकार है

1. पचायत समिति का नाम उस खण्ड के नाम पर होगा, जिसके लिए वह गठित की गई है ।

2. वह एक निगमित निकाय होगा, जिसका .

(क) शाश्वत उत्तराधिकार होगा,

(ख) उसकी सामान्य मुद्रा होगी,

(ग) वह सम्पत्ति अर्जित कर सकेगी, उसे रख सकेगी और उसे बेच सकेगी अर्थात् पंचायत समिति को सम्पत्ति सम्बन्धी पूरे अधिकार हैं,

(घ) अपने निगमित नाम से वह किसी के विरुद्ध कोई वाद (दावा) कर सकेगी या उसके विरुद्ध कोई दावा किया जा सकेगा ।

निगमित निकाय से अभिप्राय यह है कि पंचायत समिति एक विधिक संकाय या व्यक्ति है । कानून इसे विधिक या काल्पनिक व्यक्ति का स्वरूप देता है । निगमित निकाय को परिभाषा करते हुए मार्ट हेल्सवरी ने कहा है कि “यह ऐसे व्यक्तियों का समूह है, जो एक संकाय के रूप में संगठित हैं, जिसकी विशेष सहायता निर्धारित है जो सहवर्तित उत्तराधिकार रखती है तथा उसे कानून की नीति द्वारा एक ऐसी कार्यक्षमता प्रदान की गयी है कि वह बहुत से मामलों में एक व्यक्ति की तरह कार्य करती है । वह सम्पत्ति ग्रहण करती है, उसे किसी को दे सकती है, देनदारियों की सविद्राएँ कर सकती है । वह कानूनी कार्यवाही प्रार्थन वाद (दावा) कर सकती है और इसी प्रकार उसके विरुद्ध वाद किया जा सकता है । वह सब के साथ प्रसुविषाग्री (प्रिवीलेजेज) का उपयोग कर सकती है और बहुत से राजनीतिक अधिकारों को उस संस्थान की संरचना के अनुसार अपने गठन के समय या बाद में अपने अस्तित्वकाल में प्रकट कर सकती है ।

एक निगमित निकाय की अपनी सामान्य मुद्रा (सील) होती है । विधिक दृष्टि से यह सामान्य मोहुर किसी भी संस्था के निगमित होने का साक्ष्य मानी जाती है । पंचायत समिति की ओर से दी गयी आज्ञा या निष्पादित किये गये दस्तावेज पर उसकी मोहुर का उपयोग करना आवश्यक माना गया है । इसके बिना उस दस्तावेज को विधिक रूप में मान्य नहीं माना जा सकता ।

किसी भी संस्था के विधिक स्वरूप का एक आवश्यक तत्व यह है कि उसकी पहचान लगातार या शाश्वत ही अर्थात् उसके मूल सदस्य तथा उत्तराधिकारी एक माने जाते हैं । सदस्यों का एक समूह या दल भा सकता है और जा सकता है । प्रजातांत्रिक संकाय में निर्वाचन के साथ सदस्यों के फेरबदल की प्रक्रिया सदा चलती रहती है किन्तु पंचायत समिति के उस क्षेत्र के सदस्यों का

कानूनी व्यक्तित्व सदा बना रहता है। उसका वही सम्पूर्ण रूप सदा शाश्वत काल के लिए बना रहता है। उसके सदस्य बदलते रहते हैं पर निकाय नहीं बदलता, वह शाश्वत है, चिरजीवी है। इस प्रकार एक सकाय पर जो दायित्व या कर्तव्य एक बार बाध्यकर हो जाते हैं, वह वह उसके उत्तराधिकारियों (आने वाले सदस्यों) पर भी बाध्यकर रहने है।

किसी भी निगमित निकाय को सम्पत्ति प्राप्त करने, तथा उसके निर्वाचन या अंतरण (स्थानांतरण) करने का अधिकार होता है। पचायत समिति भी ऐसी सभी कार्यवाही अपने नाम से कर सकती है और इस हेतु माहुर का प्रयोग कर सकती है, यद्यपि इसके लिए पचायत समिति को मकल्प पारित करना होता है।

पचायत समिति अपने स्वयं के नाम से किसी व्यक्ति के विरुद्ध वाद या कानूनी कार्यवाही किसी न्यायालय में कर सकती है और इसी प्रकार पचायत समिति के विरुद्ध कोई अन्य व्यक्ति वाद या कानूनी कार्यवाही कर सकता है।

इस प्रकार राजस्थान की पचायत समितियाँ भी उपरोक्त विधिक स्वरूप में दी गयी स्थिति, प्रभाव और अधिकारों का पूर्णतः उपयोग करती हैं। राजस्थान में इस समय कुल 237 पचायत समितियाँ कार्यरत हैं।

राजस्थान में पचायत समिति की संरचना में अधिनियम के अनुसार निम्नान्वित सदस्य होते हैं

1. पदेन सदस्य

- (1) पचायत समिति क्षेत्र की सभी पचायतों के सरपंच,
- (2) पचायत समिति क्षेत्र से निर्वाचित विधानसभा सदस्य,
- (3) उपखण्ड अधिकारी, (एस. डी. ओ.) जिसकी अधिकारिता में वह खण्ड स्थित है, पदेन सदस्य होंगे, परन्तु उसे कोई भताधिकार नहीं होगा।

2. निर्वाचित सदस्य

अधिनियम में यह प्रावधान किया गया है कि खण्ड की सभी ग्राम मन्त्रियों के अध्यक्षों द्वारा अपने में से, विहित रीति में निर्वाचित सदस्य पचायत समिति में प्रतिनिधित्व करेंगे। इस प्रकार निर्वाचित किए जाने वाले सदस्यों की संख्या सम्बन्धित जिलाधीश द्वारा निर्धारित की जावेगी। जिलाधीश के लिए इस सम्बन्ध में यह निर्देश अमिलिखित किये गये हैं कि यदि ग्रामों के समूह की कुल जनसंख्या एक हजार से अधिक न हो तो उन पर एक प्रतिनिधि और यदि एक

हजार से अधिक हो तो प्रत्येक एक हजार व्यक्तियों पर एक और प्रतिनिधि चुना जा सकेगा। यदि किसी पंचायत समिति क्षेत्र में केवल एक ही ग्राम समा हो तो उसका अध्यक्ष उस पंचायत समिति का सदस्य निर्वाचित हुआ समझा जायेगा।

3 सहयोजित या सहवर्तित सदस्य

अधिनियम की धारा 8 की उपधारा 2 के अधीन निर्म्माकित सदस्य पंचायत समितियों में सहवर्तित किये जाते हैं

- (1) दो महिलाएँ,
- (2) दो अनुसूचित जाति के प्रतिनिधि,
- (3) दो अनुसूचित जन जाति के सदस्य, यदि पंचायत समिति क्षेत्र में इनकी संख्या, कुल जनसंख्या के 5 प्रतिशत से अधिक हो, और
- (4) एक प्रतिनिधि सहकारी समितियों की प्रबन्ध समितियों के द्वारा निर्वाचित।

4. सह सदस्य

- (1) कृषि निपुण कृषक एक,
- (2) पंचायत समिति क्षेत्र में कार्यरत ग्राम सेवा सहकारी समितियों के अध्यक्षों का एक प्रतिनिधि जो ऐसी समितियों के अध्यक्षों द्वारा उन्हीं में से चुना जाये,
- (3) पंचायत समिति क्षेत्र में कार्य कर रही विपणन समितियों के अध्यक्षों का एक प्रतिनिधि जो ऐसी समितियों के अध्यक्षों द्वारा उन्हीं में से चुना गया हो,
- (4) ग्राम सेवा तथा विपणन समितियों के अतिरिक्त पंचायत समिति क्षेत्र में कार्यकारी समितियों के अध्यक्षों का एक प्रतिनिधि जो ऐसी समितियों के अध्यक्षों द्वारा उन्हीं में से चुना गया हो।

अपर (अतिरिक्त) सदस्य

अधिनियम की धारा 9 के अनुसार किसी सरपंच या उप सरपंच को प्रधान चुन लिया जाता है, तो वह पंचायत समिति का "अपर सदस्य" होता है।

पंचायत समिति की सदस्यता के लिए अनर्हताएँ

राजस्थान पंचायत समिति एवं जिला परिषद अधिनियम, 1959 में पंचायत समिति की सदस्यता के लिए योग्यता के सबंध में अनर्हताओं (अयोग्यताएँ)

की गणना की गयी है। अधिनियम में कहा गया है कि निम्नांकित वोट में आने वाले लोग सदस्य या प्रधान बनने के लिए अयोग्य होंगे। यदि वह

1. केन्द्रीय सरकार या राज्य सरकार अथवा किसी स्थानीय मन्था के अधीन पूर्णकालिक या अंशकालिक वैतनिक नियुक्ति धारण करता है,
2. 25 वर्ष से कम आयु का है,
3. सरकारी सेवा से दुराचार के कारण हटाया गया है और नोकमेवा से पुनः नियोजन हेतु धनर्ह घोषित किया गया हो,
4. पचायत समिति के अधीन कोई वैतनिक या लाभ का पद धारण करता हो,
5. प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से स्वयं या अपने साभिदाह द्वारा पचायत समिति को मामान की आपूर्ति करने के लिए किसी सविदा में हिस्सा राखता हो,
6. कुछ रोगी हो या अन्य किसी ऐसे प्रारोगिक या मानसिक दाप या रोग से पीडित हो जो उसे कार्य के लिए अयोग्य बना दे,
7. किसी सक्षम न्यायालय द्वारा नैतिक पतन, दुष्साधन या अन्य अपराध के लिए न्यायालय द्वारा दोषी ठहराया गया हो,
8. दिवालिया हो,
9. पचायत समिति द्वारा 1959 के अधिनियम के अधीन या पचायत द्वारा राजस्थान पचायत अधिनियम, 1953 के अधीन आरोपित किसी कर या फीस की रकम का भुगतान उसने बिल प्रस्तुत करने की तिथि से दो माह के भीतर नहीं किया हो,
10. पचायत समिति की ओर से अथवा उसके विरुद्ध विधि व्यवसायी (अभिभाषक) के रूप में नियोजित है,
11. राजस्थान पचायत अधिनियम, 1953 की धारा 17 की उपधारा 4 (ख) के अधीन रिहा पचायत के मरपच या उपमरपच या पच या न्याय उप समिति के सदस्य या सदस्य के निर्वाचन के लिए अयोग्य हो,
12. अधिनियम की धारा 40 की उपधारा 3 के अधीन प्रधान या उपप्रधान के निर्वाचन के लिए अयोग्य हो।

अधिनियम में यह भी कहा गया है कि किसी नैतिक दुराचार या अपराधना अधिनियम आदि प्रयोजन के लिए दोष मिट्टि की दिवार में 6 वर्ष अतीत हो जाने पर या राज्य सरकार की इस निमित्त किसी मामान्य या विशेष याज्ञा

द्वारा यदि वह निर्वाचन के योग्य घोषित कर दिया गया हो तो इसमें भी वह निर्वाचन के लिए पात्र हो जायेगा। इसी प्रकार यदि कोई व्यक्ति पंचायत समिति एवं जिला परिषद अधिनियमों के अन्तर्गत किसी फीस या कर की अदायगी न करने के कारण अयोग्य था और नामांकन पत्र प्रस्तुत करने की दिनांक से पहले यदि उसने इस फीस या कर का भुगतान कर दिया हो तो, उसकी अयोग्यता विलोपित समझी जायेगी।

अधिनियम यह व्यवस्था भी करता है अनहंता के किसी भी प्रश्न का निर्णय सक्षम न्यायाधीश के द्वारा किया जायेगा। अधिनियम की धारा 17 इस बात की व्याख्या करती है कि सदस्यों के लिए अनहंता का प्रश्न क्या है, ऐसा प्रश्न कब उठाया जायेगा, कौन उठा सकता है और न्यायालय के निर्णय का क्या प्रभाव होगा।

पंचायत समिति के पदाधिकारी

पंचायत समितियों में 'निर्वाचित समा' के सदस्यों का विवरण उपरोक्त पक्तियों में दिया जा चुका है। पंचायत समितियों के कार्य संचालन में जिन पदाधिकारियों का प्रमुख योगदान होता है उनमें प्रमुख हैं

- 1 प्रधान,
- 2 उप प्रधान,
- 3 विकास अधिकारी,
- 4 प्रसार अधिकारी

प्रथम दो पदाधिकारी—प्रधान एवं उप प्रधान—पंचायत समिति स्तर पर जनता के निर्वाचित प्रतिनिधि होते हैं जबकि विकास अधिकारी एवं अन्य प्रसार अधिकारी राज्य की लोक सेवा के अंग होते हैं। खण्ड स्तर पर पंचायत समिति द्वारा निर्धारित नीतियों को क्रियान्वित करने एवं राज्य सरकार द्वारा खण्ड स्तर पर कार्यन्वयन हेतु हस्तान्तरित परियोजनाओं के निष्पादन में जन प्रतिनिधियों तथा लोकसेवकों की जिम्मेदारियों को पंचायत समिति के स्तर पर संयुक्त किया गया है। लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की इस सबसे सशक्त इकाई के स्तर पर सैद्धान्तिक तौर पर यह अपेक्षा की गयी है कि विकास योजनाओं के निष्पादन में जन प्रतिनिधि और लोकसेवक मिलकर कार्य करें। न तो अनेकी नौकरशाही जन प्रतिनिधियों के सहयोग के अभाव में नीतियों और कार्यक्रमों का प्रभावी कार्यान्वयन कर सकती है और न ही जन प्रतिनिधि लोकसेवकों के सहयोग के अभाव में यथार्थ और व्यावहारिक नीतियों का निरूपण कर सकते हैं। लोक-

तांत्रिक शासन व्यवस्था के इस मर्म को समझते हुए ही, पंचायतीराज के समस्त स्तरों पर जन प्रतिनिधियों और लोकसेवकों के प्रयत्नों में सामंजस्य स्थापित किया गया है। खण्ड स्तर पर यह सामंजस्य सरकारी प्रतिनिधि-विकास अधिकारी और जन प्रतिनिधि-प्रधान-के माध्यम में सुनिश्चित करने का प्रयत्न किया गया है।

प्रधान का चुनाव

राजस्थान में प्रधान के चुनाव का निर्वाचक मण्डल वर्तमान में इस प्रकार है :

- 1 पंचायत समिति के सभी सदस्य, (सब डिविजनल ऑफीसर को छोड़कर)
- 2 पंचायत समिति क्षेत्र की सभी पंचायतों के निर्वाचित एवं सहवर्तित सदस्य,
- 3 पंचायत समिति क्षेत्र की सभी ग्राम समायो के अध्यक्ष

पंचायत समिति के प्रधान के चुनाव का यह विस्तृत निर्वाचन मण्डल, राजस्थान में 1964 में नियुक्त सादिक अली समिति के प्रतिवेदन की अभिशमाओं का परिणाम है। इसके पूर्व प्रधान के चुनाव में केवल पंचायत समिति के सदस्य, जो सख्या में 30 से 50 के आसपास होते थे, भाग लेते थे। मतदाताओं की इस सीमित सख्या के कारण प्रधान के चुनाव में उन पर दबाव और उनके अपहरण तक की घटनाएँ होने लगी थी। इस प्रकार की अशुभ समावनाओं को समाप्त करने तथा प्रधान की कार्य प्रणाली की स्वतन्त्रता को अधिक सुनिश्चित करने के लिए सादिक अली समिति ने प्रधान के चुनाव हेतु निर्वाचन मण्डल को विस्तृत करने का सुझाव दिया था जिसे राज्य सरकार ने स्वीकार कर लिया। इस प्रकार अब न केवल पंचायत समिति के सभी निर्वाचित एवं सहवर्तित सदस्य प्रधान के चुनाव में भाग लेते हैं अपितु पंचायत समिति क्षेत्र की सभी पंचायतों के समस्त निर्वाचित एवं सहवर्तित पंच भी अपने खण्ड स्तर के राजनीतिक नृत्व के चुनाव में सक्रिय भाग लेते हैं।

पंचायत समिति में सहवर्ण की प्रक्रिया पूर्ण होने के पश्चात जिले का जिलाधीश, निर्वाचन विभाग द्वारा घोषित कार्यक्रम के अनुसार, प्रधान के चुनाव के लिए पंचायत समिति की बैठक आमन्त्रित करता है। चुनाव हेतु बुलायी गयी इस बैठक की अध्यक्षता स्वयं जिलाधीश या उसके द्वारा अधिकृत अनिरिक्त जिलाधीश करता है। प्रधान पद का निर्वाचन, "राजस्थान पंचायत समिति एवं

जिला परिषद (प्रधान तथा प्रमुख निर्वाचित) नियम, 1979" में दिये गये तरीके में गुप्त मतदान प्रणाली से होता है।

प्रधान के लिए पात्रता

“कोई व्यक्ति प्रधान निर्वाचित होने के लिए तब तक पात्र नहीं होगा जब तक कि वह किसी पंचायत का निवासी अथवा मतदाता या राजस्थान ग्राम दान अधिनियम, 1971 की धारा 13 के अधीन स्थापित उस खण्ड की किसी ग्राम सभा का सदस्य न हो तथा हिन्दी पढ़ने लिखने के योग्य न हो।

इस प्रकार प्रधान पद के लिए पात्रता की जो दो प्रमुख शर्तें राजस्थान पंचायत समिति एवं जिला परिषद अधिनियम, 1959 में निर्धारित की गयी है उन्हें मरल शब्दों में इस तरह व्यक्त किया जा सकता है :

1. वह किसी पंचायत का निवासी और मतदाता हो,
2. उसे हिन्दी पढ़ने और लिखने का ज्ञान हो।

प्रधान पद के लिए राजस्थान पंचायत समिति एवं जिला परिषद अधिनियम की धारा 12 (1) (क) के परन्तुक में कुछ विशेष शर्तों का उल्लेख भी किया गया है जो इस प्रकार हैं :

1. कोई व्यक्ति प्रधान और सदस्य या विधान सभा सदस्य दोनों पदों पर नहीं रह सकता। यदि कोई सदस्य या विधान सभा सदस्य प्रधान चुना जाता है तो प्रधान के चुनाव परिणाम से 14 दिन पूरे होने पर वह प्रधान नहीं रह सकता, बशर्ते कि उसने सदस्य या विधान सभा की सीट से त्यागपत्र नहीं दिया हो। इसी प्रकार कोई प्रधान भी चुनाव लड़कर विधान सभा या समद का सदस्य चुन लिया जावे तो वह चुनाव के 14 दिन पूरे होने पर प्रधान नहीं रह सकता बशर्ते की उसने सदस्य या विधान सभा की सीट से त्यागपत्र नहीं दे दिया हो।
2. वह दो पंचायत समितियों का प्रधान नहीं रह सकता। उसे एक से त्यागपत्र देना होगा, अन्यथा 14 दिन पूरे होने पर वह किसी भी पंचायत समिति का प्रधान नहीं रह सकेगा।

इसी अधिनियम की धारा 12 (2) के अन्य “परन्तुक” में यह व्यवस्था भी की गई है कि यदि प्रधान या उप प्रधान का चुनाव होने के समय पंचायत समिति के किसी सदस्य का पद या किसी निर्वाचित सदस्य का पद खाली हो या विधान सभा के किसी सदस्य ने ऐसे चुनाव में मतदान नहीं किया

है तो भी प्रधान और उ. प्रधान का चुनाव बंध (मान्य) होगा। यह रक्षक-उपबंध है, जो ऐसे चुनाव को अवंध घोषित हान से बचाता है।

पदावधि तथा रिक्त स्थान

अधिनियम के प्रबंधानों के अनुसार चुने गए प्रधान की पदावधि या कार्य काल वही होगा जो उस पंचायत समिति का है। परन्तु यदि प्रधान का पद बीच में रिक्त हो जाये तो उसके स्थान पर चुने गये प्रधान का कार्य काल उसके पहले वाले प्रधान की बची हुई अवधि के लिए ही होगा।

उप प्रधान या निर्वाचन तथा पदावधि

एच.डी.ओ. और सदस्यों को छोड़कर पंचायत समिति के शेष सदस्यों में से किसी एक को उप प्रधान चुना जाता है। उप प्रधान के चुनाव में भाग लेने वाले निर्वाचक मण्डल में निम्नांकित सदस्य होते हैं :

- (1) ब्लॉक की समस्त ग्राम पंचायतों के सरपंच,
- (2) ब्लॉक से निर्वाचित विधान सभा सदस्य,
- (3) ग्राम समामो से निर्वाचित सदस्य, तथा
- (4) सहयोजित सदस्य

इस प्रकार निर्वाचित उप प्रधान की पदावधि या कार्यकाल पंचायत समिति के कार्यकाल के बराबर होता है, परन्तु नियमों में यह प्रावधान भी किया गया है कि उप प्रधान का पद यदि बीच में रिक्त हो जाये तो उसके स्थान पर चुने गये उप प्रधान का कार्यकाल उसके पहले वाले उप प्रधान की बची हुई अवधि के लिए ही होगा।

प्रधान और उप प्रधान के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव

पंचायत समिति के प्रधान या उप प्रधान में अविश्वास का भाव व्यक्त करने वाला कोई प्रस्ताव अधिनियम के प्रबंधानों के अनुरूप लाया जा सकता है। ऐसा प्रस्ताव करने के आदेश का एक निश्चित नोटिस, जिस पर पंचायत समिति के कुल सदस्यों में से कम से कम एक तिहाई सदस्यों के हस्ताक्षर होंगे और जिनके माध्यम प्रस्तावित प्रस्ताव की एक प्रतिलिपि सलग होगी और प्रस्ताव पर हस्ताक्षर करने वाले सदस्यों में से किसी एक सदस्य द्वारा वह उस जिलाधीश को व्यक्तिगत रूप से प्रस्तुत किया जायेगा, जिनके अधिकार क्षेत्र में वह पंचायत समिति है। ऐसा नोटिस प्राप्त होने के 30 दिन की अवधि में, सदस्यों को 15 दिन का नोटिस देते हुए जिलाधीश उस प्रस्ताव पर विचारण पंचायत समिति

की बैठक बुलाता है। ऐसी बैठक की अध्यक्षता जिलाधीश या प्रतिरिक्त जिलाधीश स्वयं करता है। इस प्रकार बुलायी गयी पंचायत समिति की बैठक के सम्मुख अध्यक्ष द्वारा प्रस्ताव विचारार्थ रखा जाता है। प्रस्ताव पर दो घण्टे की बहुमत के पश्चात् सदस्यों का मतदान कराया जाता है। जिलाधीश या प्रतिरिक्त जिलाधीश इस प्रकार की बहुमत में न तो भाग लेता है और न ही मतदान करता है। यदि ऐसा प्रस्ताव सदस्यों के दो तिहाई बहुमत द्वारा पारित कर दिया जाये तो उसके पारण की सूचना पंचायत समिति के सूचना पट्ट पर लगायी जाती है और इसीके साथ प्रधान या उपप्रधान, जिनके विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पारित हुआ है, पद मुक्त हो जाता है।

यदि उक्त रीति से प्रस्ताव पारित नहीं होता है अथवा गणपूर्ति के अभाव के कारण बैठक आयोजित नहीं हो पाती है तो उसी प्रधान या उपप्रधान में अविश्वास व्यक्त करने वाले किसी पश्चात्कर्ती प्रस्ताव का नोटिस तब तक नहीं दिया जायेगा जब तक कि पूर्वं बैठक की तारीख से 6 महीने व्यतीत न हो जायें। ऐसा प्रस्ताव जब दुबारा लाया जाता है तो उसके समर्थन में दो तिहाई सदस्यों के मत की अनिवार्यता के स्थान पर निर्वाचक मण्डल के साधारण बहुमत का समर्थन प्राप्त होने पर उसे स्वीकृत मान लिया जाता है। इस हेतु राजस्थान पंचायत समिति एवं जिला परिषद (प्रधान, उप प्रधान, प्रमुख में अविश्वास का प्रस्ताव) नियम 1961 बनाये गये हैं। इन्हीं नियमों में यह प्रावधान भी किया गया है कि किसी प्रधान या उप प्रधान को हटाने के लिए प्रस्ताव किया जाने वाला अविश्वास प्रस्ताव ऐसे व्यक्ति द्वारा पद भार सम्भालने के 6 महीने के भीतर नहीं लाया जायेगा। इसी प्रकार गणपूर्ति के लिए भी यह प्रावधान किया गया है कि इस प्रकार की बैठक में मत देने के लिए अधिकृत व्यक्तियों की कुल संख्या की एक तिहाई संख्या गणपूर्ति हेतु वांछित मानी जावेगी।

प्रधान या उप प्रधान को पद मुक्त या निलम्बित करना

यदि राज्य सरकार की सम्मति में, किसी पंचायत समिति का प्रधान या उप प्रधान या सदस्य उक्त पंचायत समिति के समुचित कार्य संचालन में राज्य सरकार की आज्ञाओं का ज्ञान बूझकर पालन न करे या पालन करने से इनकार करे या उसमें निहित शक्तियों का दुरुपयोग करे या वह अपने कर्तव्य पालन में दुराचरण कार्य का दोषी पाया जाये तो राज्य सरकार उन्हें स्पष्टीकरण हेतु मुक्ति मुक्त अवसर देने के पश्चात् तथा उस मामले में जिला परिषद से विचार विमर्श करने के पश्चात् ऐसे प्रधान या सदस्य को उसके पद से हटा सकती है।

राज्य सरकार किसी प्रचान, उप प्रचान या सदस्य को, जिसके विरुद्ध जाच अधिनियम के अन्तर्गत प्रारम्भ की गयी है या जिसके विरुद्ध किसी विधि न्यायालय में कोई आपराधिक कार्यवाही ऐसे अपराध के लिए, जिसमें नैतिक पतन अन्तर्लित हो, या ललित हो, निषिद्ध कर सकेगी और उसे उक्त निषिद्ध अवधि में पचायत समिति के किसी कार्य या कार्यवाही में भाग लेने में रोक सकेगी।

अधिनियम यह प्रावधान भी करता है कि अपन पद से हटाये गये कोई प्रचान, उपप्रचान या सदस्य उसके हटाये जाने की तारीख से 5 वर्ष की अवधि के लिए प्रचान या उप प्रचान के रूप में पुन निर्वाचन के योग्य नहीं होंगे।

विकास अधिकारी

पचायत समिति के प्रशासनिक दायित्वों के निष्पादन के लिए उसे आवश्यक प्रशासन तन्त्र उपलब्ध कराया जाता है। खण्ड विकास अधिकारी इस प्रशासन तन्त्र का प्रमुख या नियन्त्रक अथवा सर्वोच्च अधिकारी होता है। भारत वर्ष में प्रायः सभी राज्यों में पचायती राज का जो ढांचा अनायास हुआ है उसमें पचायत समिति के नियन्त्रक अधिकारी के रूप में पूरे भारत वर्ष में खण्ड विकास अधिकारी की एक स्वतन्त्र प्रशासकीय छवि विकसित हुई है। जिले में सर्वाधिक महत्वपूर्ण प्रशासनिक अधिकारी यदि जिमाधीन है तो खण्ड स्तर पर खण्ड विकास अधिकारी इसी शृङ्खला में दूसरा महत्वपूर्ण व्यक्ति माना जा सकता है।

खण्ड विकास अधिकारी की भर्ती या नियुक्ति की दो मुख्य प्रणालियाँ प्रचलित हैं। प्रथम प्रणाली के अन्तर्गत कुछ राज्यों यथा असम, बिहार, उत्तर-प्रदेश, जम्मू तथाकथित, उड़ीसा, पंजाब और हरियाणा में पद के लिए राज्य के लोक सेवा आयोग द्वारा प्रत्यक्ष भर्ती की जाती है। इस पद हेतु सामान्यतः 35 व 35 वर्ष की आयु के और कला, विज्ञान, कृषि तथा पशु चिकित्सा में स्नातक उपाधिकारी व्यक्ति योग्य समझे जाते हैं। इस प्रकार के अभ्यर्थियों के लिए कुछ न्यूनतम प्रशासनिक अनुभव निर्धारित किये जाते हैं। कर्नाटक में राजस्व कृषि, सहकारिता अथवा समाज कल्याण विभागों में 3 से 5 वर्षों तक का प्रशासनिक अनुभव इस पद हेतु आवश्यक माना गया है। इस प्रणाली के विपरीत कुछ अन्य राज्यों यथा आन्ध्रप्रदेश, महाराष्ट्र, गुजरात, मध्यप्रदेश, केरल और राजस्थान में दूसरी प्रणाली प्रचलित है। जिसके अन्तर्गत राज्य सरकार में विभिन्न विभागों में पहले से ही नियुक्त और कार्यरत व्यक्तियों में से पद सृष्टि अथवा स्थानान्तरित या परावर्तन पर खण्ड विकास अधिकारी को लिया जाता है। खण्ड विकास अधिकारी को

चूँकि अधिकतर ग्रामीण क्षेत्रों में विकास कार्यों का निरीक्षण करना होता है। इसलिए इस पद पर नियुक्ति के लिए ग्राम तौर पर राजस्व विभाग या कृषि विभाग के अधिनस्थ अधिकारियों में से व्यक्तियों को परावर्तन पर माँगा जाता है। ऐसे सभी राज्यों में खण्ड विकास अधिकारी के कुछ प्रतिशत पद पंचायत समिति में कार्य कर रहे प्रसार अधिकारियों के लिए भी सुरक्षित रखे जाते हैं। ऐसा इसलिए किया जाता है ताकि खण्ड स्तर पर विकास कार्यों का निरीक्षण कर रहे इस अधिकारी को उन्नत कार्य करने की प्रेरणा मिल सके।

राजस्थान में, राजस्थान पंचायत समिति (विकास अधिकारियों, प्रसार अधिकारियों, तथा अन्य अधिकारियों की प्रतिनियुक्ति की शर्तें तथा अनुबन्ध) नियम, 1959 बनाये गये हैं। इन नियमों में कहा गया है कि किसी व्यक्ति को जो राज्य सरकार के अधीन किसी पद पर है, पंचायत समिति में प्रतिनियुक्ति पर विकास अधिकारी या अन्य अधिकारी, प्रसार अधिकारी या अन्य अधिकारी के रूप में राज्य सरकार द्वारा नियुक्त किया जा सकेगा। इस प्रकार प्रतिनियुक्ति पर लिए गये अधिकारी अपने पँतुक स्वर्ग में उसी प्रकार वार्षिक वृद्धि या पदोन्नति पाते रहेंगे जिस प्रकार वह तब पाते जब प्रतिनियुक्ति पर नहीं होते। वह अधिकारी उन्हीं सेवा नियमों से शामिल रहेगा जो उस सेवा पर लागू होते हैं जिससे कि वह सम्बद्ध है। उसकी प्रतिनियुक्ति की अवधि सम्बन्धित नियुक्ति अधिकारी द्वारा या राज्य सरकार द्वारा निर्धारित की जायेगी यदि उसके अपने पँतुक विभाग में उसकी पदोन्नति देय हो गयी है या अन्य प्रशासनिक कारणों से उसे वापस बुलाया जाना उचित जान पड़ता है तो सम्बन्धित विभाग भी उसे वापस बुलाने की कार्यवाही कर सकता है।

राजस्थान सरकार द्वारा, राजस्थान पंचायत समिति (विकास अधिकारियों का चयन) नियम, 1968 विनिर्मित और प्रकाशित किये गये हैं। इन नियमों में यह कहा गया है कि विकास अधिकारियों की नियुक्ति के लिए चयन करते समय राजस्थान पशुपालन सेवा के समूह ग 11 में पद धारण करने वाले अधिकारियों, जिन्हें 5 वर्ष की सेवा का अनुभव जिसमें कम से कम 2 वर्ष पशु प्रसार अधिकारी के पद का अनुभव सम्मिलित हो तथा राजस्थान कृषि अधिनस्थ सेवा के सदस्यों जिन्हें भी 5 वर्ष का अनुभव हो, को प्राथमिकता दी जायेगी। इन्हीं नियमों में ऐसे अधिकारियों को विकास अधिकारी नियुक्त करने के लिए भी प्रावधान रखा गया जो इन नियमों के प्रकाशन के पूर्व इस पद पर कार्य का अनुभव रखते थे। इस तरह सहकारिता प्रसार अधिकारियों, शिक्षा प्रसार अधिकारी तथा अन्य प्रसार अधिकारियों, महिला पोषाहार प्रसार अधिकारियों सहित जिन्हें पंचायत समिति में कम से कम 5 वर्ष की सेवा का अनुभव हो, को भी

इस पद पर नियुक्त करने का प्रावधान किया गया है। नियमों में राज्य सरकार को यह अधिकार भी दिया गया है कि यदि वह आवश्यक समझे, तो राजस्थान प्रशासनिक सेवा के अधिकारियोंको विकास अधिकारी के पदों पर अस्थाई रूप से नियुक्त कर सकती है। विकास अधिकारी के रूप में नियुक्ति के लिए व्यक्तियों का चयन करते समय उसके व्यवगत, चरित्र, व्यवहार, कुशलता, बुद्धि तथा ऊर्जा, दौरे करने की क्षमता, सत्यनिष्ठा, तकनीकी योग्यता तथा ज्ञान, सेवा का पुराना अभिलेख और कार्य का पिछला अनुभव विशेष रूप से पंचायत समितियों में, का ध्यान रखते हुए किये जाने का उल्लेख किया गया है।

राजस्थान पशुपालन सेवा से या कृषि विभाग में विकास अधिकारियों के पद पर चयन हेतु निर्दिष्ट की गयी प्रक्रिया में कहा गया है कि विकास अधिकारियों के रिक्त पदों को इन विभागों के अधिनस्थ अधिकारियों में से नियमानुसार भरने हेतु सम्बन्धित विभाग के निदेशक को पान अधिकारियों की सूची भेजते समय सम्बन्धित निदेशक उन अधिकारियों की, जिनके नाम उस सूची में किये गये हैं, गोपनीय पत्रिकाएं भी विकास विभाग को भेजेगा। ऐसे अधिकारियों का चयन करने वाले विकास विभाग के स्तर पर जो भूमि है उसमें लोकसेवा आयोग का अध्यक्ष या उसका प्रतिनिधि इस समिति का अध्यक्ष होगा। समिति के सदस्यों में कृषि विभाग का विशिष्ट शासन सचिव, शासन सचिव नियुक्ति (कानून) या उसका प्रतिनिधि जो उप शासन सचिव से निम्न श्रेणी का न हो और निदेशक कृषि, निदेशक पशुपालन, तथा स्थिति तथा निदेशक सामुदायिक विकास एवं पंचायत इसके सदस्य सचिव के रूप में होंगे। यह समिति विचारणीय प्रस्तुत नामों पर उपरोक्त वर्णित गुणों के अनुसार विचार करेगी और भरे जाने वाले रिक्त पदों की संख्या के बराबर श्रेणियों का चयन करेगी। चयनित अधिकारियों की कुल संख्या की 50 प्रतिशत संख्या में सुरक्षित सूची भी बनायी जायेगी। विकास अधिकारी के पद के लिए विभिन्न विभागों के अधिनस्थ अधिकारियों में से चयन की प्रक्रिया के व्यापक प्रावधान इन घोषित नियमों में दिये गये हैं।

राजस्थान में विकास अधिकारियों के पद पर नियुक्ति के लिए राजस्थान सरकार ने 1960 में 70 के दशक में राजस्थान प्रशासनिक सेवा के अधिकारियों को भी कुछ समय तक नियोजित किया था और शेष पदों पर कृषि, पशुपालन गृह रक्षा आदि विभागों के अधिकारियों में से नियुक्ति की जा रही है। न कि दो दशक तक राजस्थान प्रशासनिक सेवा के अधिकारियों की नियुक्ति इन पदों पर लगभग बन्द कर दी गयी थी किन्तु 1985 के पश्चात पुनः राज्य

सरकार ने राजस्थान की लगभग 100 महत्वपूर्ण पंचायत समितियों में विकास अधिकारी के पद पर राजस्थान प्रशासनिक सेवा के अधिकारियों को नियुक्त किया है और शेष पंचायत समितियों में अन्य विभागों के अधिकारी ही पूर्व की भांति नियुक्त किये गये हैं।

विकास अधिकारियों की नियुक्ति एवं शक्तियाँ

विकास अधिकारी पंचायत समिति का मुख्य कार्यकारी अधिकारी होता है और इस नाते पंचायत समिति के स्तर पर कार्यान्वित की जा रही या की जाने वाली समस्त नीतियों के कार्यान्वयन की जिम्मेदारी उस पर होती है। इस हेतु विकास अधिकारी पंचायत समिति में कार्यरत समूचे प्रशासनिक कार्मिक वर्ग पर नियन्त्रण करता है। इस स्तर पर जितने भी प्रसार अधिकारी कार्य करते हैं वे प्रशासनिक दृष्टि से उसके प्रशासनिक नियन्त्रण में रहते हुए उसके प्रति उत्तरदायित्व का निर्वाह करते हैं। यद्यपि ये समस्त प्रसार अधिकारी तकनीकी विषयों में अपने जिला स्तरीय विभागीय अधिकारियों के निर्देशन और पर्यवेक्षण में कार्य करते हैं। यह एक ऐसी स्थिति है जहाँ प्रशासनिक अधिकारियों के सम्बन्ध में 'आदेश की एकता' के सिद्धान्त का उल्लंघन होता सा दिखाई देता है। किन्तु इस प्रक्रिया में अब तक इस स्थिति ने सहजता प्राप्त कर ली है और समस्त प्रसार अधिकारी प्रशासनिक रूप से विकास अधिकारियों के नियन्त्रण में और तकनीकी रूप से अपने विभाग के अधिकारियों के नियन्त्रण में कार्यरत रहते हैं।

पंचायत समिति का मुख्य कार्यकारी अधिकारी होने के नाते विकास अधिकारियों को मुख्यतः निम्नलिखित कार्य सम्पन्न करने होते हैं

1. वह पंचायत समिति तथा उसकी विभिन्न स्थाई समितियों के द्वारा निर्धारित नीतियों और पारित प्रस्तावों के कार्यान्वयन के लिए उत्तरदायी होता है।
2. पंचायत समिति का वह मुख्य कार्यकारी अधिकारी ही नहीं है अपितु वह पंचायत समिति का सचिव भी होता है और इस रूप में पंचायत समिति के प्रधान या अध्यक्ष के निर्देशन में कार्य करते हुए वह पंचायत समिति तथा उसकी स्थाई समितियों की बैठकों की कार्यवाही का नियमित रेकार्ड रखता है।
3. वह पंचायत समिति की बैठकों में सम्मिलित होता है, वहाँ उठाये गये प्रश्नों का उत्तर देता है, विचार विमर्श में सम्मिलित होता है किन्तु निर्णय

लेते समय यदि मतदान की स्थिति आती है तो वह उसमें सम्मिलित नहीं होता ।

4. पंचायत समिति के समस्त अभिलेखों या प्रमाण पत्रों को वह अपने हस्ताक्षर द्वारा प्रमाणिकता प्रदान कर, उन्हें जारी करता है ।
5. पंचायत समिति के क्षेत्र से धन निकालना और उसे सही प्रकार से व्यय या वितरित करने के लिए वह उत्तरदायी होता है । इसी अधिकार के अन्तर्गत वह पंचायतों की वित्तीय स्थिति का निरीक्षण भी कर सकता है ।
6. वह पंचायत समिति की स्वीकृति में, पंचायत समिति की ओर से सविदा करने और उसे निष्पादित करने के लिए उत्तरदायी माना जाता है ।
7. वह पंचायत समिति में कार्यरत समस्त कर्मचारी कुल तथा अधिकारियों का एवं पंचायत समिति द्वारा निष्पादित सेवाओं में सलग्न कर्मचारियों पर पर्यवेक्षण और नियन्त्रण करता है ।
8. यदि पंचायत समिति में किसी प्रकार की वित्तीय अनियमितता, ग़बन या चोरावारी हो जाये तो प्राथमिक रूप से समुचित कार्यवाही करता है, और नियमानुसार उच्चाधिकारियों को उसकी सूचना देता है ।
9. राज्य सरकार द्वारा पंचायत समिति को जो परियोजनाएँ वित्तीय मद सहित हस्तांतरित की जाती हैं उनके सही कार्यान्वयन के लिए वह जिम्मेदार होता है ।¹⁰ वह पंचायत समिति के अन्तर्गत आने वाली समस्त पंचायतों अथवा कर्मचारियों, प्रतिनिधियों और स्वैच्छिक संस्थाओं में सामंजस्य स्थापित करता है ताकि योजना का अधिकतम लाभ जन साधारण को मिल सके ।

राजस्थान पंचायत समिति एवं जिला परिषद अधिनियम, 1959 के अन्तर्गत राजस्थान की पंचायत समितियों के विकास अधिकारियों की जो शक्तियाँ और कर्तव्य उसमें गिनाये गये हैं वे इस प्रकार हैं

1. वह प्रधान तथा स्थाई समिति के अध्यक्षों के निर्देशों के अनुसार पंचायत समिति तथा उसकी स्थाई समिति की बैठकों के लिए नोटिस जारी करेगा । ऐसी समस्त बैठकों में उपस्थित होगा तथा उनकी कार्यवाही का विवरण लेखबद्ध तथा संचारित करेगा, वह ऐसी बैठकों के विचार विमर्श में भाग लेगा,

2. पंचायत समिति की निधि में से धन आहरित तथा वितरित करेगा, यद्यपि प्रधान लिखित में कारण लेखबद्ध करते हुए विकास अधिकारी द्वारा निर्दिष्ट किसी मुद्गलान को रोक सकेगा और पंचायत समिति या सम्बन्धित समिति के समस्त ऐसे मामलों को प्रस्तुत कर सकेगा,
3. पंचायत समिति के पूर्व अनुमोदन से, उनके लिए तथा उसकी ओर से सविदागी को निष्पादित करेगा;
4. समस्त पत्रों व दस्तावेजों को पंचायत समिति के लिए वह उसकी ओर से हस्ताक्षरित व प्रमाणित करेगा,
5. पंचायत समिति के लेखों की लेखा परीक्षा के दौरान ध्यान में लाये गये या उसके प्रावधान में बदले गये किसी भी दोष या अनियमितता को दूर करने के लिए कदम उठायेगा;
6. पंचायत समिति के धन या अन्य सम्पत्ति के सम्बन्ध में गबन, चोरी या हानि या घोखाघड़ी से सम्बन्धित मामलों की अविलम्ब उच्चाधिकारियों को सूचना देगा;
7. राज्य सरकार, जिला परिषद या इस सम्बन्ध में प्राधिकृत किसी अन्य अधिकारी को पंचायत समिति या उसकी किसी भी स्पाई समिति की प्रत्येक बैठक में पारित संकल्पों की व कार्यवाहियों की प्रतिलिपिया या उनके द्वारा प्रेषित अन्य प्रलेखों की प्रतिलिपिया या उनके उद्धरण प्रस्तुत करेगा;
8. विकास कार्य के लिए आवश्यक स्वैच्छिक संगठनों का गठन करने में तथा उनकी ऐसी योजनाओं को तैयार करने में पंचायतों की सहायता करेगा, जो पंचायत समिति की नीति के अनुरूप हो तथा जिनका उद्देश्य पंचायत क्षेत्रों में कृषि उत्पादन व सहकारी संगठनों को बढ़ावा देना हो,
9. वह यह देखेगा कि सम्बन्धित प्राधिकारियों द्वारा सभी कार्यक्रम ठीक प्रकार से निष्पादित किये जा रहे हैं;
10. वह यह भी देखेगा कि पंचायतों द्वारा कराये जा रहे निर्माण कार्य निर्धारित मापदण्डों के अनुरूप हैं और निर्दिष्ट समय में पूरे किये जा रहे हैं;
11. पंचायत समिति की ओर से पंचायतों की वित्तीय स्थिति का, विशेष रूप

से करारोपण और उनकी वमूली, दिये गये ऋणों की वमूली और नियमित लेखों के संचारण के सन्दर्भ में निरीक्षण करेगा;

12. इस अधिनियम के प्रयोजनार्थ पंचायत समिति के कार्यक्षेत्र में स्थित पंचायतों पर सामान्य पर्यवेक्षण रहेगा; तथा
13. वह पंचायत समिति के मामलों में कार्यरत समस्त प्रकार के कर्मचारियों, जिनमें उसका अध्यक्ष या अप्रत्यक्ष जैसा भी सम्बन्ध है, उनके कार्यों पर पर्यवेक्षण तथा नियंत्रण रहेगा। किन्तु तकनीकी अधिकारियों पर तकनीकी मामलों में नियंत्रण उनके सम्बन्धित विभाग के अधिकारियों का होगा।

विकास अधिकारी, पंचायत समिति के प्रधान के मुख्यालय से अनु-स्थिति में निर्मा भी आपातकालीन स्थिति जैसे आग, बाढ़, महाभारी, या व्यापक रोग की दशा में किसी ऐसे कार्य के निष्पादन के आदेश दे सकेगा जिसके लिए सामान्यतः पंचायत समिति या उसकी स्थाई समिति की स्वीकृति आवश्यक है किन्तु उसकी राय में यदि ऐसी स्वीकृति लेना जन कल्याण की दृष्टि से विलम्बकारी हो जायेगी तो जनता के कल्याण व सुरक्षा की दृष्टि से ऐसे कार्य के निष्पादन का वह आदेश दे सकेगा और उसका समस्त व्यय पंचायत समिति की निधि से भुगतान लिया जायेगा। इस प्रकार की आपातकालीन शक्तियों के व्यवहार के लिए अधिनियम के अन्तर्गत 1959 में ही नियम भी बनाये गये हैं, जिनमें यह अपेक्षा की गयी है कि ऐसी शक्तियों का प्रयोग विकास अधिकारी उन नियमों के अनुसार ही करेगा।

पंचायत समिति के विरासत अधिकारी द्वारा निष्पादित भूमिका को विद्वानों द्वारा तीन रूपों में देखा गया है। प्रथमतः वह पंचायत समिति कार्यालय का प्रमुख है, द्वितीयतः पंचायत समिति स्तर पर कार्य करने वाले समस्त प्रकार अधिकारियों के दल का गिस्तरतम अधिकारी है और पंचायत समिति का मजबूत है। विभिन्न राज्यों में उसी यह भूमिका मिश्र-मिश्र रूपों में और कहीं कहीं मध्य रूप में दिखाई देती है। बिहार और बंगाल में उसे विकास कार्यों के पर्यवेक्षण के अतिरिक्त कुछ नियामकीय कार्यों जैसे भूमि का रूपान्तरण चल सम्पत्ति का विषय लगान वमूली करना और जमा करना, पनाधिकृत मयनों के निर्माण से रोकना, मयकारी भूमि के प्रतिष्ठापण को रोकना कृषि सम्बन्धी छांटों का संरक्षण इत्यादि कार्य भी करने होते हैं। प्रायः सभी राज्यों में विराम अधिकारियों को निर्वाचन के समय चुनाव सम्बन्धी कार्य भी करने पड़ते हैं।

विभिन्न राज्यों में खण्ड विकास अधिकारियों के काम काज के बारे में जो विवरण मिलता है उससे यह प्रतीत होता है कि प्रायः सभी राज्यों में विकास अधिकारी कार्यों के भार से दबा होता है और उस पर इतने कार्यों की जिम्मेदारी डाल दी गयी है कि उन कार्यों का समुचित निरीक्षण और पर्यवेक्षण वह इतनी क्षमता और दक्षता से नहीं कर पाता जितना उसे करना चाहिए। उसे राज्य सरकार द्वारा जारी अनेक औपचारिक पत्रों का नित्य उत्तर देना पड़ता है और राज्य सरकार के इन पत्रों की आधिकारिक महत्ता के कारण उनका उत्तर तैयार करवाने में वह इतना सलग्न हो जाता है कि प्रायः अन्य महत्वपूर्ण कार्य अनायास ही उपेक्षित हो जाते हैं। यह स्थिति पंचायती राज सस्थाओं के सृजन की दार्शनिक अपेक्षाओं के प्रतिकूल है जिसका निवारण अपेक्षित है।

प्रसार अधिकारी

पंचायत समिति के प्रशासन तन्त्र में विकास अधिकारी के परचात, समिति के दायित्वों के समुचित निर्वाह में प्रसार अधिकारियों की भूमिका भी अत्यन्त महत्वपूर्ण होती है। विकास अधिकारी के अधीन पंचायत समिति में शिक्षा, सहकारिता, पशुपालन, उद्योग, जन स्वास्थ्य, सिंचाई इत्यादि विभागों के प्रसार अधिकारी कार्य करते हैं। पंचायत समिति पूरे पंचायत राज की ऐसी इकाई है जिसे विकास कार्यक्रमों के कार्यान्वयन का दायित्व निभाना पड़ता है इसीलिए राज्य सरकार के विभिन्न विकास से सम्बन्धित विभागों के कुछ कनिष्ठ अधिकारी पंचायत समिति के स्तर पर विकास अधिकारी के नियन्त्रण में नियुक्त किये जाते हैं ताकि वे उन विभागों से सम्बन्धित विकास परियोजनाओं के पंचायत समिति स्तर पर कार्यान्वयन में तात्कालिक सहायता और तकनीकी निर्देशन उपलब्ध करा सकें। इसी उद्देश्य को ध्यान में रखकर प्रायः सभी राज्यों में पंचायत समितियों को प्रसार अधिकारियों से सुसज्जित किया जाता है। प्रायः सभी राज्यों में प्रसार अधिकारियों के इन पदों पर पंचायत समिति में जो अधिकारी नियुक्त किये जाते हैं वे राज्य सरकार के सम्बन्धित विभाग से प्रतिनियुक्ति पर लिये जाते हैं।

राजस्थान में सम्बन्धित अधिनियम में यह कहा गया है कि राज्य सरकार प्रत्येक पंचायत समिति के लिए एक विकास अधिकारी तथा ऐसे अन्य प्रसार अधिकारी गण तथा लेखा लिपिक भी जो वह आवश्यक समझे, नियुक्त करेगी। ऐसे नियुक्त अधिकारी एवं लिपिक या तो राज्य सेवा के किसी सवर्ग के होंगे या राज्य सरकार के अधीन पद धारण करने वाले व्यक्ति होंगे। यह अधिकारी विहित शर्तों के अनुसार पंचायत समिति की प्रतिनियुक्ति पर भेजे गये समझे

जायेंगे तथा राज्य सरकार द्वारा प्रधान के परामर्श से वह स्थानान्तरित किये जा सकेंगे। इसी तरह अधिनियम में एक स्थान पर यह कहा गया है कि राज्य सरकार उपर्युक्त विनिर्दिष्ट पदों के अलावा प्रत्येक थैली के पदों की संख्या भी निर्धारित करेगी जो वह प्रत्येक पंचायत समिति के लिए आवश्यक समझे और ऐसे पदों पर नियुक्त व्यक्तियों के वेतनमान, भत्ते तथा सेवा की अन्य शर्तें निश्चित करेगी।

उपरोक्त अधिकारियों के अतिरिक्त पंचायत समिति में सर्वेक्षक (प्रोवर्सीयर), सामाजिक शिक्षा समूहन कार्यकर्ता, ग्राम सेवक, ग्राम सेविकाएँ, प्रगति सहायक, ग्राम स्तरीय कार्यकर्ता, लेखाकार एवं भांडीटर, वरिष्ठ लिपिक, सजाची, टंकणकर्ता, कनिष्ठ लिपिक, सन्देश वाहक (पशु चिकित्सा), चित्रित्वा अधिकारी, कम्प्यूटर, महिला स्वास्थ्य निरोक्षक, सफाई कर्मचारी और चतुर्य थैली कर्मचारी या तो पंचायत समिति के मुख्यालय में नियुक्त होते हैं या पंचायत समिति के प्रशासनिक नियन्त्रण में उसके ग्रामीण क्षेत्रों में कार्यरत हैं।

पंचायत समिति के कार्य

हमारे देश की पंचायती राज की संरचना में पंचायत समिति एक महत्वपूर्ण इकाई है, जिसे ग्रामीण क्षेत्रों में विरासत कार्यक्रमों की कार्यन्विधि करने का दायित्व सौंपा गया है। महाराष्ट्र, गुजरात और पंजाब कर्नाटक आदि प्रान्तों को छोड़कर शेष सभी राज्यों में पंचायत समिति पंचायत राज के ढांचे में प्रमुख भूमिका का निर्वाह करती है। सभी राज्यों में कृषि विकास, सहायिका के प्रसार, ग्रामीण स्वास्थ्य के रखरखाव, शिक्षा प्रसार, पशुपालन संवर्धन, कूटीर उद्योगों, मत्स्य पालन, सिंचाई, ग्रामीण स्वच्छता एवं सफाई, स्वास्थ्य शिक्षा, संचार साधन, ग्राम्य बन, पिछड़े वर्गों के लिए उद्योगात्मक कार्य, सामाजिक विकास और आपातकालीन सहायता इत्यादि विविध क्षेत्रों से सम्बन्धित उत्तरदायित्वों का निर्वाह पंचायत समिति करती है। इन क्षेत्रों ने अलावा सम्बन्धित राज्य सरकारें उसे नये कार्य आवंटित कर सकती हैं। पंचायत समिति उपरोक्त विविध विषयों से सम्बन्धित परियोजनाओं के ग्राम पंचायतों के क्षेत्रों में कार्यन्विधन की स्थिति का सतत पर्यवेक्षण और नियन्त्रण करने के लिए भी उत्तरदायी होती है। इन कार्यों के कुशल सम्पादन हेतु ग्राम पंचायतों को तकनीकी और वित्तीय सहायता भी पंचायत समिति द्वारा उपलब्ध करायी जाती है। ग्राम सभी राज्यों में पंचायत समिति अपने अधीनस्थ ग्राम पंचायतों के वित्तीय प्रशासन और बजट पर आवश्यक नियन्त्रण रखती है और बजट के उत्पादन की किसी भी स्थिति पर अपना नियन्त्रण प्रभावी कर सकती है।

पंचायत समिति द्वारा संपादित कार्यों को दो भागों में विभक्त किया जा सकता है :

1. नागरिक सेवाओं से सम्बन्धित कार्य, तथा
2. विकास से सम्बन्धित कार्य

1. नागरिक सेवाओं से सम्बन्धित कार्य

इस प्रथम कोटि के कार्यों के संपादन में प्रायः पंचायत समितियाँ निम्न कार्यों को संपादित करने के लिए उत्तरदायी मानी जाती है

- (1) खण्ड क्षेत्र में पीने योग्य जल की व्यवस्था
- (2) ग्रामीण क्षेत्रों में सड़कों के निर्माण में सहायता देना
- (3) प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों तथा प्रसूति केन्द्रों की स्थापना एवं उनका संचारण
- (4) चिकित्सकीय एवं स्वास्थ्य सेवाओं की व्यवस्था
- (5) प्राथमिक शिक्षा और कहीं कहीं उच्च प्राथमिक शिक्षा हेतु विद्यालयों की व्यवस्था, प्रीठ शिक्षा केन्द्रों तथा बयस्क माधरता केन्द्रों की स्थापना एवं उनका संचारण
- (6) ज्ञानार्जन हेतु सार्वजनिक पुस्तकालय की स्थापना एवं उनकी व्यवस्था
- (7) युवा मण्डलों, महिला मण्डलों तथा किसान गोष्ठियों की स्थापना
- (8) नालियों और सार्वजनिक उपयोग हेतु कुण्डों आदि का निर्माण
- (9) शारीरिक तथा सांस्कृतिक क्रियाकलापों को प्रोत्साहन

2. विकास से सम्बन्धित कार्य

घरने इस दायित्व के अन्तर्गत पंचायत समिति क्षेत्र में विकास से सम्बन्धित निम्नांकित कार्य कलापों में पंचायत समिति की भूमिका अपेक्षित मानी जाती है :

- (1) उन्नत कृषि हेतु उच्च कोटि के बीजों की व्यवस्था और किसानों में उनका वितरण, उन्नत खाद तथा उर्वरकों की उपलब्धि, उनके वितरण और उपयोग को प्रोत्साहित करने के उपाय,
- (2) बेकार पड़ी भूमि को कृषि योग्य बनाना तथा उसका संरक्षण,
- (3) कृषि कार्यों के लिए किसानों को विविध प्रकार के ऋण की व्यवस्था,

- (4) सामुदायिक विकास के अन्तर्गत आने वाले सभी कार्यक्रमों का कार्यान्वयन,
- (5) किसानों को सिंचाई की सुविधा उपलब्ध कराना, उपलब्ध सुविधा में वृद्धि करना, कुओं को महरा करना, पुराने कुओं का जोर्णोद्धार करना, नये कुओं को खुदवाना, तालाबों की मरम्मत करना तथा सिंचाई के सघु साधनों की खोज एवं उपलब्धि,
- (6) गांव-गांव में पर्यावरण संरक्षण हेतु वृक्षारोपण और सामाजिक दानिकी का विकास करना,
- (7) पशुपालन के क्षेत्र में पशुओं, भेड़ों तथा दुधारू पशुओं की नवीन नस्लों का प्रचलन करना और दुग्ध व्यवसाय की उन्नति करना,
- (8) उन्नत किस्म के चारे की उपलब्धि और प्रचार प्रसार,
- (9) पशुओं में रोगों की रोकथाम तथा उनका उपचार,
- (10) पंचायत समिति क्षेत्र में सहकारी समितियों की स्थापना और उनके पक्ष में वातावरण का विकास,
- (11) विभिन्न क्षेत्रों में सम्बन्धित प्रशिक्षण केन्द्रों की स्थापना और उनका संचालन,
- (12) कुटीर, ग्रामीण तथा सघु उद्योगों के क्षेत्र में आवश्यक जानकारी एकत्र करना तथा खण्ड क्षेत्र में उनका प्रचार-प्रसार और संचर्जन करना ।

उपरोक्त दोनों वर्गों में जिन कार्यों का संकेत किया गया है वे ऐसे कार्य हैं जिनका आमतौर पर पंचायत समितियां निष्पादन करती हैं ।

राजस्थान के सम्बन्धित अधिनियम में यह कहा गया है कि प्रत्येक पंचायत समिति, इस अधिनियम के द्वारा या इसके अधीन प्रदत्त समस्त शक्तियों तथा उसे सौंपे गये समस्त कर्तव्यों का पालन करेगी और इस अधिनियम के प्रयोजनों के पालनार्थ राज्य सरकार द्वारा उसे जो अन्य शक्तियां प्रदान की जायें उनका प्रयोग, तथा जो अन्य वर्तव्य प्रत्यायोजित किये जायें, या सौंपे जायें, उनका पालन करेगी । विशेष रूप से पंचायत समिति निम्नांकित कार्यों का सम्पादन करेगी

1. सामुदायिक विरास

- (1) परिष्कृत निर्यात, उत्पादन तथा मुक्त सुविधाएं प्राप्त करने के लिए ग्राम सभाओं का संगठन;

- (2) पारिस्परिक सहकारिता के सिद्धान्त पर आधारित ग्राम समुदाय में आत्म सहयोग तथा स्वावलम्बन की प्रवृत्ति उत्पन्न करना;
- (3) समुदाय की मलाई के लिए ग्रामीण क्षेत्रों में काम में नहीं लिए जाने वाले समय तथा शक्ति का प्रयोग ।

2. कृषि

- (1) परिवार, ग्राम तथा खण्ड के लिए अधिक कृषि उत्पादन के लिए योजनाएँ बनाना तथा उनको पूरा करना;
- (2) थल तथा जल के साधनों का प्रयोग तथा नवीनतम शोध पर आधारित खेती की सुधारी हुई रीतियों का प्रसार,
- (3) ऐसे सिंचन कार्यों, जिनकी लागत रु. 25,000 से अधिक न हो, का निर्माण तथा संचारण;
- (4) सिंचाई के कुम्भों, बाधों, एनीकटो तथा मेड़ बाधों के निर्माण के लिए सहायता का प्रावधान,
- (5) भूमि को कृषि योग्य बनाना तथा कृषि भूमियों का भूसंरक्षण;
- (6) बीज वृद्धि के फार्मों का संचारण—रजिस्टर्ड बीज उत्पादकों को सहायता तथा बीज वितरण;
- (7) फल तथा सब्जियों का विकास,
- (8) खादों तथा उर्वरकों को लोकप्रिय बनाना तथा उनका वितरण;
- (9) स्थानीय खाद संबंधी साधनों का विकास;
- (10) उन्नत कृषि औजारों के प्रयोग, खरीद तथा निर्माण को बढ़ावा देना तथा उनका वितरण;
- (11) पौधों की रक्षा;
- (12) राज्य आयोजना में बनाई गई नीति के अनुसार व्यापारिक फसलों का विकास,
- (13) सिंचाई तथा कृषि के विकास के लिए उपार तथा सुविधाएँ ।

3. पशुपालन

- (1) अभिजात अभिजनन साधों की व्यवस्था करके शुद्ध सांडों को बढ़िया करके और कृत्रिम गर्भाधान केन्द्रों की स्थापना तथा संचारण द्वारा स्थानीय पशुओं की क्रमोन्नति करना ।

- (2) ढोर, भेड़, सूघर, कुक्कुट आदि ऊँटों को सुघरी नस्लों को प्रस्तुत करना, इनके लिए सहायता देना तथा लघु आधार पर अभिजनन फार्मों को चलाना,
- (3) सूत की बीमारियों को रोकना,
- (4) सुघरा हुआ चारा तथा पशुखाद्य प्रस्तुत करना,
- (5) प्राथमिक चिकित्सा केन्द्रों तथा छोटे पशु औपघाल्यों की स्थापना तथा सधारण,
- (6) दुग्धशालाओं की स्थापना व दूध भेजने का प्रबन्ध,
- (7) ऊँट को श्रेणीबद्ध करना,
- (8) धुद्र ढोरो की समस्या मुलभाना,
- (9) पचायत के नियन्त्रण के अधीन तालाबों में मछली पालन का विकास करना ।

4. स्वास्थ्य तथा ग्राम स्वच्छता (सफाई)

- (1) टीका लगाने सहित स्वास्थ्य सेवाओं का सधारण तथा विस्तार और व्यापक रोगों की रोकथाम,
- (2) पीने योग्य सुरक्षित पानी की सुविधाओं का प्रबन्ध,
- (3) परिवार नियोजन,
- (4) औपघाल्यो, दवाखानों, डिस्पेन्सरियों, प्रभूति केन्द्रों तथा प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों का निरीक्षण,
- (5) व्यापक स्वच्छता तथा स्वास्थ्य के लिए अभियान चलाना तथा (क) आहार पोष्टिकता (ख) प्रभूति तथा शिशु तथा (ग) सूत की बीमारियों के सबन्ध में लोगों को शिक्षित करना ।

5. शिक्षा

- (1) अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जन जातियों के लिए चलाए जाने वाले विद्यालयों को सम्मिलित करते हुए प्राथमिक विद्यालय,
- (2) प्राथमिक पाठशालाओं को बुनियादी पद्धति में परिवर्तित करना,
- (3) माध्यमिक स्तरों तक छात्रवृत्तियाँ व आर्थिक 'महायना' जिनमें अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जन जातियों व अन्य पिछड़ी जातियों के सदस्यों के लिए छात्रवृत्तियाँ व आर्थिक सहायता सम्मिलित है,

- (4) बच्चियों की शिक्षा का विकास करना तथा शाला माताओं (स्कूल मदर्स) का मौकरी में रखा जाना,
- (5) कक्षा 1 से 5 तक के विद्यार्थियों को छात्रवृत्तियां तथा बजीफे देना,
- (6) अध्यापकों के लिए क्वार्टरों का निर्माण करना ।

6 समाज शिक्षा

- (1) सामुदायिक व विनोद केन्द्रों की स्थापना,
- (2) पुस्तकालयों की स्थापना,
- (3) युवक संगठनों की स्थापना,
- (4) ग्रामवासियों तथा ग्रामसाधियों के प्रशिक्षण तथा उनकी सेवाओं के उपयोग को विशेष रूप से ध्यान में रखते हुए महिलाओं और बालकों के बीच काम करना,
- (5) प्रौढ शिक्षा,

7. संचार साधन

अन्तः पंचायत सड़कों तथा ऐसी सड़कों पर पुलियाओं का निर्माण तथा सधारण ।

8. सहकारिता

- (1) सेवा सहकारी समितियों, औद्योगिक, सिंचाई, कृषि तथा अन्य सहकारी संस्थाओं की स्थापना तथा उन्हें शक्तिशाली बनाने में सहायता देकर सहकारी कार्य को प्रोत्साहित करना,
- (2) सेवा सहकारी संस्थाओं में भाग लेना तथा उन्हें सहायता देना ।

9 कुटीर उद्योग

- (1) रोजी कमाने के अधिक अवसर देने के लिए तथा गाँवों में आत्मनिर्भरता को बढ़ावा देने के लिए कुटीर एवं छोटे पैमाने के उद्योगों का विकास,
- (2) उद्योग तथा नियोजन संबंधी सम्भाव्य साधनों का सर्वेक्षण,
- (3) उत्पादन एवं प्रशिक्षण केन्द्रों की स्थापना एवं सधारण,
- (4) कारीगरों तथा शिल्पकारों की कुशलता को बढ़ाना,
- (5) सुधरे हुए औजारों को लोकप्रिय बनाना ।

10 सिद्धे हुए वर्गों के लिए कार्य

- (1) अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जनजातियों तथा अन्य पिछड़े वर्गों के लिए सरकार द्वारा सहायता प्राप्त छात्रावासों का प्रबन्ध
- (2) समाज कल्याण के स्वयं सेवी संगठनों को मजबूत बनाना तथा उनकी गतिविधियों का समन्वय करना,
- (3) समय, मर्यादित एवं समाज सुधार सम्बन्धी प्रचार

11 आपातकालीन सहायता

आग, बाढ़, महामारियों तथा अन्य व्यापक प्रभावशाली आपदाओं की दशा में आपातकालीन सहायता का प्रबन्ध,

12 श्रमिकों का सग्रह

ऐसे आकड़ों का सग्रह तथा सकलन जो कि पचायत समिति जिला परिषद या राज्य सरकार द्वारा आवश्यक समझे जावें,

13 ग्यास

ऐसे किसी उद्देश्य की पूर्ति के लिए बनाए गए ग्यासों का प्रबन्ध जिनके लिए पचायत समितियों की निधि का प्रयोग किया जाय,

14 बन

- (1) ग्राम बन
- (2) बारी-बारी से चराई,

15 ग्रामीण भवन निर्माण,

16 प्रचार

- (1) सामुदायिक रूप से मुताने की योजना,
- (2) प्रदर्शनीयाँ,
- (3) प्रकाशन ।

17 विविध

- (1) पचायत की सम्पूर्ण गतिविधियों पर्यवेक्षण तथा उनका पथ प्रदर्शन एवं ग्राम पचायतों के लिए योजनाओं का निर्माण,
- (2) पृथग्भूत मर्यादक अथवा हानिकारक व्यापारों, वर्गों तथा रिवाजों का निषेध,

- (3) गन्दी वस्तियों का पुनरुद्धार,
- (4) हाटो तथा अन्य सार्वजनिक सस्थाओं—उदाहरणार्थ सार्वजनिक पार्कों, बागों, फलोद्यानों व फार्मों आदि की स्थापना, प्रबन्ध, सधारण तथा निरीक्षण,
- (5) रंगमंचों की स्थापना तथा प्रबन्ध,
- (6) खण्ड में स्थित दरिद्रालयों, आश्रमों, अनाथालयों, पशुचिकित्सालयों तथा अन्य सस्थाओं का निरीक्षण,
- (7) अल्प बचत तथा बीमा के जरिये मितव्ययता को प्रोत्साहन ।
- (8) पंचायत समिति के क्षेत्र में भेलों का आयोजन और उनका प्रबन्ध,
- (9) लोककला और सस्कृति को प्रोत्साहन एवं उसका सम्बर्द्धन ।

राजस्थान में पंचायत समिति में प्राण संचार

राजस्थान, पंचायती राज को अपनाते वाला अग्रणी राज्य रहा है । किन्तु पंचायती राज सस्थाओं के प्रथम दो बार आयोजित चुनावों के पश्चात् पंचायती राज के चुनाव का समयबद्ध आयोजन यहाँ किन्हीं कारणों से नहीं कराया जा सका । 1964 के बाद इन सस्थाओं के जो चुनाव प्रति तीन वर्ष बाद होने चाहिए वे वे नहीं कराये जा सके और 1178 तक इन संस्थाओं में वे ही पदाधिकारी पदासीन रहे जो 1964 में चुने गये थे । यह तथ्य अत्यन्त विडम्बनाकारी रहा कि इस दौरान लोकसभा और राज्यो की विधानसभाओं के चुनाव तो समय पर आयोजित होते रहे किन्तु पंचायती राज सस्थाओं के चुनाव की तरफ पदासीन कार्यपालिका ने कोई सक्रिय ध्यान नहीं दिया ।

जनवरी, 1982 में बीकानेर में आयोजित पंचायती राज के सम्मेलन में राजस्थान में पंचायती राज को मशक्त बनाने की दृष्टि से विचार-विमर्श हुआ और उसके परिणामस्वरूप पंचायती राज को न केवल कुछ नूतन दायित्व हस्तान्तरित किये गये अपितु पंचायती राज सस्थाओं के पदाधिकारियों के भत्तों में भी वृद्धि की गयी । यहाँ एवं और तथ्य का उल्लेख करना प्रासंगिक है । राजस्थान में श्री शिवचरण माथुर 1981 में और दुबारा 1988 में जब मुख्यमंत्री बने तो अपना दायित्व धारण करने के तुरन्त बाद दोनों बार उन्होंने पंचायती राज सस्थाओं के चुनाव समयबद्ध कराने को सर्वोच्च प्राथमिकता प्रदान की । इस प्राथमिकता के अन्तर्गत उन्होंने 1981 में और उसके बाद 1988 में न केवल पंचायती राज सस्थाओं की तीनों डकाइयों के चुनाव कराये अपितु इन तीनों ही स्तरों पर कार्यरत सस्थाओं को अधिकार देने के प्रति भी कुछ राजनीतिक निर्णय किये । इसी क्रम में प्रथम बार 1981 में चुनाव कराये जाने के पश्चात् उन्होंने बीकानेर

मे एक पंचायती राज सम्मेलन आयोजित किया जिसमे पंचायती राज सस्थाओं को अधिकार देने के बारे मे अनेक निर्णय किये ।

इस सम्मेलन मे यह घोषणा की गई थी कि ग्रामीण क्षेत्रो मे क्रियान्वित किये जाने वाले वे समस्त कल्याण एव विस्तार कार्यक्रम, जिनकी प्रभावी देख-रेख उन तकनीकी अधिकारियों द्वारा की जा सकती है, जो पंचायत समिति स्तर पर उपलब्ध हैं, या उपलब्ध कराये जा सकते हैं, पंचायत समितियों को हस्तान्तरित किये जायें । उस समय विशिष्ट योजना संगठन, कृषि, पशुपालन, भेड़ व ऊन, शिक्षा, चिकित्सा एव स्वास्थ्य, वन विभाग, सार्वजनिक निर्माण विभाग और उनके निर्माण सम्बन्धी कुछ कार्यक्रम, मिचार्डी, जन-स्वास्थ्य एव अभियांत्रिकी विभाग उद्योग, जगजाति क्षेत्रीय विकास और उन क्षेत्रो मे कृषि, शिक्षा तथा समाज कल्याण के विभिन्न कार्यक्रम पंचायती राज सस्थाओं को सौंपे जाने का निर्णय लिया गया । यद्यपि इस सम्मेलन मे जो निर्णय किये गये उनके अनुरूप पंचायती राज सस्थाओं को हस्तान्तरित योजनाओं को पूरी तरह इन्हें नहीं मिला जा सका इसलिए कुछ क्षेत्रो मे यह आरोप लगाया जाता है कि अोकानेर सम्मेलन मे पंचायती राज सस्थाओं को सशक्त बनाने के लिए कागजी कार्यवाही अधिक हुई और व्यवहार मे उनका काम नहीं हुआ जितना इस सम्मेलन मे सरल व्यक्त किया गया था ।

इनके पश्चात् 1988 मे मध्य पंचायती राज सस्थाओं के चुनावो के पश्चात् पुन श्री मायुर की अध्यक्षता मे सितम्बर 1988 मे राज्य सरकार के स्तर पर पंचायती राज के सुदृढीकरण के सम्बन्ध मे विचार-विमर्श किया गया था । इस समय भी राज्य सरकार द्वारा पंचायती राज सस्थाओं को और अधिक कार्यक्रम और कार्य हस्तान्तरित करने के लिए कुछ निर्णय लिये गये थे । हस्तान्तरित किये जाने वाले कार्यो की भावी सफलता को सुनिश्चित करने के लिए उन्होंने अपने इस विचार-विमर्श मे राज्य स्तर पर कार्यरत विकास से सम्बन्धित विभिन्न विभागो के सचिवो को भी सम्मिलित किया । ऐसा इसलिए किया गया ताकि पूर्व की भांति मन्त्रीपरिषद द्वारा पंचायती राज सस्थाओं को जो कार्य सौंपे जाने का निर्णय लिया जाय वह व्यवहार मे भी सार्वभूमे मे सके और केवल कागजी कार्यवाही बनकर न रह जाय ।

इस विचार-विमर्श स्वरूप राज्य सरकार द्वारा पंचायती राज सस्थाओं को नई शक्तियाँ, अधिकार और कृत्य हस्तान्तरित किये जाने के बारे मे जो प्रमुख निर्णय किये गये, उनमे मे कुछ के बारे मे विवरण त्रिता परिपद मे

सम्बन्धित विगत अध्याय में दिया जा चुका है। पचायत समिति को प्रमुख तोर पर सामाजिक वानिकी, कृषि वानिकी तथा विकेन्द्रित पौधशाला कार्यक्रम हस्तान्तरित किया गया है। इन कार्यक्रमों की क्रियान्विति के लिए जिला परिषद के स्तर पर अन्य सहायक कर्मचारियों सहित एक सहायक वन संरक्षक तथा पचायत समिति स्तर पर एक रेंजर, वनपाल और वन रक्षकों के पद हस्तान्तरित करने का निर्णय सरकार ने किया है इसी प्रकार जिला ग्रामीण विकास अभिकरण में भी कुछ वन कर्मियों की नियुक्ति का प्रावधान किया गया है। इस प्रकार ग्रामीण विकास के कतिपय नये कार्यक्रमों का पचायत समितियों को हस्तान्तरण कर ग्रामीण विकास में उन्हें अधिक प्रभावी भूमिका संपादित करने का अवसर राज्य सरकार ने प्रदान किया है। □

ग्राम-पंचायत

भारत में, लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण की प्रक्रिया में ग्रामीण स्तरों के नागरिकों को अपने स्वयं के मामलों का प्रशासन चलाने के लिए स्वशासन का जो अधिकार दिया गया है वह ग्रामपंचायतों एवं ग्रामसभा के माध्यम से साकार हुआ है। विगत अध्यायों में इस बात पर विस्तृत विचार दिया जा चुका है कि भारत में लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण की अवधारणा को बलवत् राय मेहता समिति की समीक्षाओं ने किस प्रकार गति प्रदान की। यहाँ इस बात का उल्लेख किया जाना आवश्यक है कि राजस्थान में पंचायती राज का त्रिस्तरीय ढांचा यद्यपि 1959 में अपनाया गया था किन्तु राजस्थान के गाँवों में ग्राम पंचायतों का गठन, राजस्थान पंचायत अधिनियम, 1953 के प्रवर्तन के साथ ही हो गया था। इस तरह राजस्थान भारतीय संघ का ऐसा राज्य है जो न केवल मेहता समिति द्वारा अनुशंसित पंचायती राज के त्रिस्तरीय ढांचे को अपनाने में अग्रणी रहा अपितु उसके पूर्व भी पंचायतों की स्थापना करने की दिशा में 1953 में ही सक्रिय हो गया था। प्रस्तुत अध्याय में ग्राम पंचायत के मेहता समिति द्वारा सुझाये गये ढांचे और राजस्थान राज्य द्वारा अपनायी गई इसकी व्यावहारिक संरचना का विवरण प्रस्तुत किया जा रहा है।

ग्राम पंचायत एक ऐसी निर्वाचित इकाई है जो ग्राम सभा की कार्यकारी समिति होती है। भारत में उसे कई भिन्न भिन्न नामों से जाना जाता है। आन्ध्र-प्रदेश, राजस्थान, महाराष्ट्र, तमिलनाडु में इसे पंचायत, बिहार, मध्यप्रदेश, उड़ीसा, पंजाब और पश्चिमी बंगाल में ग्राम पंचायत तथा आंध्र, गुजरात और उत्तर प्रदेश में इन्हें गाँव पंचायत के नाम से जाना जाता है। लगभग 2 हजार की जनसंख्या पर एक पंचायत गठित की जाती है। विभिन्न राज्यों में, ग्राम

पंचायत के सदस्यों की संख्या थलग थलग पायी जाती है जो प्रायः 5 से 31 के बीच होती है। इनका कार्यकाल भी 3 से लेकर 5 वर्ष तक है। आन्ध्रप्रदेश, उड़ीसा व राजस्थान में तीन वर्ष, आसाम गुजरात, जम्मू कश्मीर, महाराष्ट्र और पश्चिमी बंगाल में चार, केरल, मध्यप्रदेश, तमिलनाडु, हरियाणा, कर्नाटक, पंजाब तथा उत्तरप्रदेश में यह पाँच वर्ष है।

ग्राम पंचायत का गठन

राजस्थान पंचायत अधिनियम, 1953 राजस्थान में ग्राम पंचायतों के गठन का मूल आधार है। इस अधिनियम के अनुसार राजस्थान की ग्राम पंचायत में सदस्य और अधिकारी इस प्रकार होते हैं

1. निर्वाचित सदस्य
2. सहवर्ति सदस्य
3. सहसदस्य
4. उपसरपंच
5. सरपंच

1. निर्वाचित सदस्य

ग्राम पंचायत के निर्वाचित सदस्य पंच कहलाते हैं। प्रत्येक पंचायत में, राजस्थान में कम से कम 5 और अधिकतम 20 सदस्य होते हैं। सदस्यों की यह संख्या प्रत्येक पंचायत क्षेत्र की जनसंख्या पर निर्भर करती है। जिले का जिलाधीश या उसके द्वारा प्राधिकृत अधीनस्थ अधिकारी प्रत्येक पंचायत क्षेत्र को सुविधाजनक रूप से वार्डों में विभाजित कर देता है। इस तरह विभाजित किये गये वार्डों में गुप्त मतदान के माध्यम से पंचायत क्षेत्र के वयस्क मतदाताओं द्वारा, पंचों का चुनाव किया जाता है।¹ एक वार्ड से एक पंच चुना जाता है। पंचायत अधिनियम की धारा 5 में कहा गया है कि वार्डों का निर्धारण करते समय विधान सभा की सम्बन्धित निर्वाचक नामावली में उल्लिखित क्रम के अनुसार एकान्त और निवासियों को सम्मिलित किया जायेगा ताकि वार्डों का विभाजन जातिशो और वर्ग की भावना में मुक्त रहे।²

राज्य सरकार द्वारा पंचायत चुनावों की घोषणा के पश्चात्, पंचायत क्षेत्र में, इस निर्वाचन के लिए सम्बन्धित जिलाधीश सार्वजनिक सूचना प्रसारित करते हैं। इस सूचना में वार्डों की संख्या, सदस्य संख्या, नामांकन पत्र वापस लेने की तिथि व समय और यदि आवश्यक हो तो मतदान की तिथि व समय, घोषित

किया जाता है। जिलाधीश प्रत्येक पंचायत क्षेत्र के लिए, राज्य के लोक सेवाओं में से किसी एक व्यक्ति को उसके नाम तथा पद के सामर्थ्य से निर्वाचन अधिकारी नियुक्त करता है। कानून में यह व्यवस्था भी की गई है कि यदि किसी वार्ड में उम्मीदवारों के बीच प्राप्त मनो में समानता पायी जाये तो वहीं भाग्य पत्रक द्वारा परिणाम निकाला जायेगा।

यदि वार्ड के मतदाता किसी कारणों से अपने पंच का निर्वाचन नहीं कर पाते हैं तो सरकार द्वारा, उस वार्ड में किसी भी व्यक्ति को, जो पंच निर्वाचित होने की योग्यता रखता हो, पंच नियुक्त किया जा सकता है। किन्तु ऐसा किये जाने की स्थिति में 6 माह की अवधि में उस वार्ड से पंच का चुनाव कराया जाना आवश्यक होता है। पंच द्वारा त्यागपत्र, उसकी मृत्यु या पद से हटाये जाने की दशा में स्थान रिक्त होने पर इस पद के लिए उम्मीदवार कराये जाने का प्रावधान भी कानून में किया गया है।

पंच पद के लिए योग्यता

राजस्थान पंचायत अधिनियम 1953 में पंच पद हेतु योग्यताओं का, निम्नोक्त मन्त्र में विवरण दिया गया है। अधिनियम में कहा गया है कि पंचायत चुनाव में जिस व्यक्ति का नाम मतदाता सूची में है वह पंच के रूप में चुना जा सकता है जब तक कि ऐसा व्यक्ति:

1. केन्द्र सरकार या किसी राज्य सरकार अथवा किसी स्थानीय निगम के अधीन पूर्णकालीन या अर्धकालीन वैतनिक नियुक्ति पर न हो,
2. राज्य सरकार की सेवा में नैतिक दुराचार के कारण सेवा मुक्त न किया गया हो एवं लोकसेवा में निराश्रित किये जाने के लिए अयोग्य घोषित नहीं किया गया हो
3. ग्राम पंचायत में वनन मुक्त पद या लाभदेय पद धारण न करता हो,
4. आयु में 25 वर्ष से कम नहीं हो, ग्राम पंचायत के लिए या उसके द्वारा किये गये किसी कार्य या किसी अनुदान में स्वयं या अपने सम्बन्धियों या नीति के माध्यम से प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष लाभकारी या हित नहीं रखा हो
5. किसी ऐसी शारीरिक असमर्थता, मानसिक रोग या दोष में ग्रस्त नहीं हो जो उसे कार्य करने के लिए अयोग्य बनाती हो,
6. किसी महत्वपूर्ण व्यवसाय द्वारा नैतिक अपराध का दोषी नहीं ठहराया गया हो

7. किसी सक्षम न्यायालय द्वारा दिवानिया घोषित नहीं किया गया हो,
8. अस्पृश्यता निवारण अधिनियम, 1955 के अन्तर्गत अपराध का दोषी नहीं ठहराया गया हो,
9. पंचायत अधिनियम की धारा 17 की उपधारा 4 (ख) के अधीन या राजस्थान पंचायत समिति एवं जिला परिषद अधिनियम की धारा 40 की उपधारा (3) के अधीन चुनाव के लिए अयोग्य घोषित नहीं हो,
10. पंचायत अधिनियम, 1953 एवं पंचायत समिति तथा जिला परिषद अधिनियम 1959 के अन्तर्गत आरोपित किसी कर या फीस की रकम को चुकाने में विफल नहीं रहा हो,
11. पंचायत की ओर से या उसके विरुद्ध किसी वाद में अभिम'पक नियुक्त न किया गया हो,
12. राजस्थान मृत्युमोक्ष निवारण अधिनियम, 1960 के अन्तर्गत दण्डनीय अपराध का दोषी नहीं ठहराया गया हो ।

राज्य सरकार जब किसी व्यक्ति को विभिन्न अपराधों के अन्तर्गत चुनाव लड़ने के लिए अयोग्य ठहराती है तो यह अयोग्यता छ' साल के लिए होती है । राज्य सरकार इस छ' साल की अवधि को विशेष आदेश द्वारा कम भी कर सकती है । किसी नागरिक के विरुद्ध जो कर या फीस बकाया रही है उसे यदि नामांकन पत्र भरने से पूर्व वह व्यक्ति जमा करा चुका हो तो वह अयोग्य नहीं समझा जाता है । कोई भी व्यक्ति एक से अधिक ग्राम पंचायतों में यह पद धारण नहीं कर सकता ।

पंचों का निर्वाचन

राज्य सरकार द्वारा जब भी राज्य में पंचायत चुनाव आयोजित करने की घोषणा की जाये तब पंचायत वृत्त में पंचायत के गठन के लिए सम्बन्धित जिलाधीश निर्वाचन की एक लोकसूचना जारी करता है । इस लोकसूचना के माध्यम से निर्वाचन कार्यक्रम की घोषणा जिलाधीश द्वारा की जाती है ।

जिलाधीश जो इस काल में जिला निर्वाचन अधिकारी के रूप में कार्य करता है, प्रत्येक पंचायत वृत्त के रिटनिंग ऑफिसर के रूप में कार्य करने के लिए किसी व्यक्ति को नाम से या पद के आधार पर नियुक्ति करता है ।⁴ इस प्रकार नियुक्त मतदान रिटनिंग अधिकारी, नियत तिथि को निर्वाचन नियमों के अधीन ऐसा निर्वाचन नियमानुसार सम्पन्न कराने के लिए उत्तरदायी होता है ।

वह अपने अधीन नियुक्त अधिकारियों की सहायता से, पंच पद के लिए प्रस्तुत नामांकन पत्रों की जाँच करता है, निर्दिष्ट समय में नाम वापस लेने की घोषणा करता है तथा चुनाव के मैदान में अन्तिम रूप सँ रह गये प्रत्याशियों के मतदान कराने के लिए आवश्यक प्रबन्ध करता है। रिटनिंग अधिकारी और उनके सहायक कर्मचारी मतदान केन्द्र और मतदान कक्ष में व्यवस्था बनाये रखने के लिए उत्तरदायी होते हैं। उनमें यह भी अपेक्षा की जाती है कि मतदान की गोपनीयता के लिए प्रत्येक मतदान केन्द्र में इस तरह की व्यवस्था करेंगे जिसमें निर्वाचक अपने मत परदे के भीतर जाकर दे सकेंगे। निर्वाचन विभाग द्वारा रिटनिंग अधिकारियों को पचायत चुनाव की एक नियमावली प्रदान की जाती है और उनसे यह अपेक्षा की जाती है कि पचायत की समग्र निर्वाचन प्रक्रिया को वे उस नियमावली में दिए गए नियमों के अनुसार सम्पन्न करावेंगे।

2 सहवर्तित सवस्था

पचायत अधिनियम, 19५३ में यह व्यवस्था की गई है कि पचायत चुनाव के परिणाम की घोषणा के पश्चात् अधिनियम की धारा 9 की उपधारा (1) के अधीन आवश्यक होने पर पंच या पंचों का सहवर्तण किया जा सकता है। अधिनियम यह अपेक्षा करता है कि -

1. पचायत में दो महिलाओं का सहवर्तण लिया जाना चाहिए, यदि पचायत में चुनावों के माध्यम से कोई महिला नहीं चुनी गई है, यदि पचायत में एक महिला चुन ली गई है तो सहवर्तण के माध्यम से एक महिला को लिया जायेगा।
2. अनुसूचित जातियों में से दो व्यक्तियों का सहवर्तण किया जायेगा, यदि पचायत में ऐसा कोई व्यक्ति नहीं चुना गया हो।
3. अनुसूचित जन जाति में से एक व्यक्ति सहवर्तण द्वारा लिया जायेगा, यदि चुनाव में इस प्रकार एक व्यक्ति नहीं चुना गया हो तथा जनजाति क्षेत्र में ऐसी जनजातियों को जनसंख्या उसी कुल जनसंख्या की 5 प्रतिशत से अधिक हो।

इस सम्बन्ध में यह व्यवस्था की गई है कि पचायत चुनाव सम्पन्न कराने के लिए जो मतदान दल अधिकृत किया जाता है, वही दल चुनाव परिणाम की घोषणा के पश्चात् मतदान स्थल पर ही यह जाहलन करत है कि क्या अधिनियम की धारा 9 की उपधारा (1) के अधीन पंच या पंचों का सहवर्तण आवश्यक है। यदि इस प्रकार का सहवर्तण आवश्यक हो तो परिणाम की

घोषणा के तत्काल बाद अगले दिन सहचरण की प्रक्रिया पूरी करने के लिए निर्वाचित पंच एवं सरपंचों की बैठक आयोजित की जाती है। इस प्रकार की बैठक बुलाये जाने के लिए प्रत्येक निर्वाचित पंच और सरपंच को लिखित सूचना दी जाती है और सहयोजन के लिए नियत स्थान और तारीख पर बैठक बुलाई जाती है, जिसका समापन रिटनिंग अधिकारी स्वयं करता है। सहचरण के लिए नामांकन मागे जाते हैं। कोई भी व्यक्ति जो पंचायत अधिनियम की धारा 11 के अधीन पंच के रूप में निर्वाचित होने के लिए योग्य है, प्रारूप 6 में अपने द्वारा पूर्ण तथा हस्ताक्षरित और नवनिर्वाचित सरपंच तथा पंचों में से किसी एक द्वारा प्रस्तावक के रूप में हस्ताक्षरित 'नाम निर्देशन पत्र' स्वयं पीठासीन अधिकारी को प्रस्तुत कर सकता है।⁵ पीठासीन अधिकारी इस तरह प्राप्त नाम निर्देशन पत्रों को जाच करता है और यदि ऐसे नाम निर्देशनों की संख्या, सहयोजित किये जाने वाले पंचों की संख्या से अधिक हो, तो धारा 9 की उपधारा (1) में निर्दिष्ट व्यक्तियों के प्रत्येक वर्ग के लिए बैठक में उपस्थित सरपंच और पंचों के मत हाथ उठाकर लिए जाते हैं और सबसे अधिक मत प्राप्त करने वाले व्यक्ति को सहयोजित घोषित कर दिया जाता है, किन्तु बराबर मत होने की स्थिति में परिणामों की घोषणा ऐसी रीति से, जो पीठासीन अधिकारी उचित समझे, लॉटरी निकालकर की जाती है। यहाँ यह भी उल्लेखनीय है कि एक ही वर्ग के दो व्यक्तियों का साथ-साथ सहयोजन किया जाना है तो प्रत्येक निर्वाचित पंच या सरपंच के दो मत होंगे परन्तु एक ही उम्मीदवार के पक्ष में एक से अधिक मत कोई भी नहीं देगा।⁶ इस प्रकार सहयोजित किये गये सदस्यों के नामों का, बैठक की समाप्ति पर प्रकाशन कर दिया जाता है और उसकी एक प्रतिलिपि निर्वाचन के समस्त अभिलेखों के साथ जिलाधीश को प्रेषित कर दी जाती है।

उपसहयोजन

यदि सहयोजित पंच वा कोई पद रिक्त हो जाता है और धारा 9 के अधीन ऐसे सहयोजन के लिए आवश्यकता बनी रहती है तो इस प्रकार की रिक्ति को भरने हेतु जिलाधीश द्वारा नाम निर्देशित अधिकारी निर्दिष्ट तिथि और समय पर उप सहयोजन की कार्यवाही करता है।

3. सहसदस्य

ग्राम पंचायत के क्षेत्र में जो भी ग्राम सेवा सहकारी समितियाँ कार्यशील हैं उनके अध्यक्ष पंचायत के सहसदस्य होते हैं।⁷ सहकारी समिति से तात्पर्य

ऐसी समिति से है जो राजस्थान सहकारी समिति अधिनियम, 1953 के अन्तर्गत पंजीकृत है या पंजीकृत मानी गई हो। ऐसे सदस्यों को ग्राम पंचायत की सामान्य कार्यवाही और उसकी समितियों की कार्यवाही में सक्रिय भाग लेने का अवसर प्राप्त होता है, किन्तु उन्हें मत देने का अधिकार नहीं होता।

4 उपसरपच

ग्राम पंचायत में पंच और सरपच के अनतिरिक्त, एक उपसरपच का पद भी होता है। पंच और सरपच के लिए जो प्रत्यक्ष निर्वाचन कराया जाता है उसके साथ उपसरपच का चुनाव नहीं कराया जाता बल्कि यह चुनाव उन लोगों के द्वारा अप्रत्यक्ष रूप से किया जाता है जो ग्राम की जनता द्वारा पंच और सरपच चुने गये हैं।

अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार उपसरपच का चुनाव उसी दिन किया चाहिए जिस दिन पंचायत के लिए वांछित सत्या में पंचों का सहवर्ण किया जाता है।¹⁵ अधिनियम यह व्यवस्था करता है कि जिलाधीश द्वारा नियुक्त रिटनिंग अधिकारी, पंच एवं सरपचों के चुनाव परिणाम की घोषणा के तत्काल बाद नव निर्वाचित पंचों और सरपच की बैठक बुलायेगा। बैठक के लिए समय एवं स्थान की सूचना मतदान के कम से कम दो घंटे पूर्व पंचायत न्यायालय न सूचना पट्ट पर लगाई जायेगी। यह सूचना सहवर्तित पंचों को नहीं दी जाती क्योंकि उपसरपच के चुनाव में केवल निर्वाचित पंच एवं सरपच ही भाग लेते हैं। इस प्रकार बुलाई गई बैठक में कोई भी निर्वाचित पंच या सरपच लिखित में एक पंच का नाम उपसरपच पद के लिए प्रस्तावित करेगा। यदि वह पंच जिसका नाम उम्मीदवार के रूप में प्रस्तावित किया गया है, बैठक में उपस्थित नहीं है तो उसकी लिखित सहमति प्रस्ताव के साथ प्रस्तुत की जायेगी किन्तु यदि ऐसा पंच बैठक में उपस्थित हो तो उसकी लिखित सहमति आवश्यक नहीं होती बल्कि मौखिक सहमति ही पर्याप्त मानी जा सकती है। निर्वाचन अधिकारी प्राप्त प्रस्तावों की जांच करेगा, सही पाये गये प्रस्तावों को निर्वाचकों के सामने पढ़कर घोषणा करेगा और उपस्थित पंचों एवं सरपच को आपत्ति प्रकट करने का अनुचित अवसर प्रदान करेगा। यदि चुनाव के मैदान में कुल एक ही प्रत्याशी है तो उसे उपसरपच निर्वाचन घोषित कर दिया जाएगा किन्तु उम्मीदवारों की सहभागीता एवं अधिक होने पर मत हाथ उठाकर लिए जायेंगे व सबसे अधिक मत प्राप्त करने वाले व्यक्ति को निर्वाचन घोषित कर दिया जायेगा। बराबर मत आने की परिस्थितियों में परिणाम भाग्य-पत्र (पंचों डानकर) द्वारा घोषित किया

जायेगा। यदि कोई पंचायत उपसरपच चुनने में असफल रहे, तो निर्वाचन अधिकारी, नव निर्वाचित पंचों में से किसी को भी, जो योग्य हो, उपसरपच के पद पर नियुक्त कर सकते हैं। इस प्रकार नियुक्त उपसरपच पूर्ण रूप से उसी प्रतिष्ठा और शक्तियों का उपयोग करेगा जो किसी निर्वाचित उपसरपच के द्वारा की जाती है किन्तु छः माह की अवधि के अन्तर्गत नियमित उपसरपच के निर्वाचन की व्यवस्था की जायेगी।

अधिनियम में उपसरपच के उपचुनाव की व्यवस्था का उल्लेख भी किया गया है।⁹ उपसरपच का चुनाव आवश्यक होने की स्थिति में जिलाधीश इस सम्बन्ध में एक अधिकारी की नियुक्ति करेंगे जो इस उपचुनाव के लिए पंचायत के पंचों एवं सरपच की निश्चित तिथि, समय और स्थान पर बैठक बुलायेगा और निर्धारित नीति से उप सरपच का चुनाव सम्पन्न करायेंगा।

उप-सरपच के कार्य और शक्तियों के बारे में अधिनियम यह प्रावधान करता है कि वह ऐसे कर्तव्यों का निर्वहण करेगा जो सरपच द्वारा उसे सौंपे जायें। उप-सरपच के पद का वैसे कोई अधिक महत्व नहीं होता किन्तु सरपच की अनुपस्थिति में या पद रिक्त होने पर वह सरपच के समस्त कार्यों और शक्तियों का निष्पादन करने के लिए उत्तरदायी माना जाता है।

5. सरपच

ग्राम पंचायत का सर्वाधिक महत्वपूर्ण व्यक्ति, सारे ग्राम का मुखिया, सरपच के नाम से जाना जाता है। अधिनियम यह व्यवस्था करता है कि प्रत्येक पंचायत के सरपच का निर्वाचन, उसके लिए पंचों के निर्वाचन के साथ-साथ किया जायेगा।¹⁰ सरपच के चुनाव में ग्राम पंचायत क्षेत्र के समस्त वयस्क मतदाता भाग लेते हैं। इस प्रक्रिया से चुना हुआ सरपच समूचे ग्राम का निर्वाचित प्रतिनिधि ही जाता है। सन् 1953 से लेकर 1958 तक सरपच का चुनाव मतदाताओं द्वारा हाथ खड़ा करके किया जाता था।¹¹ किन्तु इसके पश्चात् राजस्थान में जब पंचायती राज की त्रिस्तरीय व्यवस्था को अपनाया गया तब से सरपच का चुनाव गुप्त मतदान द्वारा ही कराया जाने लगा है।

सरपच पद के लिए, कोई भी व्यक्ति जो पंच चुने जाने की योग्यता रखता हो तथा उसे हिन्दी लिखने व पढ़ने का ज्ञान हो, चुनाव में भाग ले सकता है। ग्राम पंचायत के सरपच को चूँकि ग्रामीण क्षेत्र में अनेक प्रशासनिक कार्यों का सम्पादन करना होता है इसलिए पढ़ने लिखने की योग्यता को अनिवार्य बनाया गया है। यह इसलिए भी किया गया है ताकि पंचायत का यह मुखिया

अपने पंचायत प्रशासन को चालने के लिए अन्य किसी व्यक्ति पर आश्रित न रहे।¹² पंचायत चुनाव के नियमों में यह व्यवस्था की गई है कि पंच एवं सरपंच के लिए मतदान चूँकि एक ही दिन और एक ही समय में होते हैं इसलिए दोनों के लिए मतदान एक ही पेट्टी में किया जा सकता है जब तक कि उनके लिए पृथक् मत पेट्टी की व्यवस्था न कर दी गई हो।¹³ चुनाव कराने वाले अधिकारियों से नियमों में यह अपेक्षा की गई है कि किसी मतदान कक्ष में गाये हुए मतदाताओं को पंच तथा सरपंच दोनों के लिए पृथक्-पृथक् मतपत्र, पृथक्-पृथक् अधिकारी द्वारा जारी किये जायेंगे।¹⁴

यदि कोई व्यक्ति जो सरपंच चुने जाने के पूर्व विधानमंडल या सदन का सदस्य हो तो चुनाव परिणाम के घोषित होने के चौदह दिन समाप्त होने पर उसे अपने द्वारा धारण किए जाने वाले दूसरे पद से त्यागपत्र देना होता है अन्यथा वह सरपंच नहीं रह सकता है। यदि किसी पंचायत क्षेत्र के मतदाता सरपंच का निर्वाचन करने में विफल रहते हैं तो रिटर्निंग अधिकारी द्वारा इस तथ्य की सूचना तत्काल सम्बन्धित जिलाधीश, पंचायतों के प्रभारी अधिकारी और राज्य सरकार को दी जायेगी जो पंचायत अधिनियम की धारा 13 की उपधारा 3 के अधीन किसी व्यक्ति को सरपंच के रूप में नियुक्त करेंगे। इस तरह नामजद किया हुआ व्यक्ति एक निर्वाचित सरपंच की भाँति ही कार्य करेगा किन्तु छ माह की अवधि के अन्दर ही सरपंच का नियमित चुनाव कराया जायेगा।¹⁵

सरपंच का उपनिर्वाचन

निम्नलिखित दशाओं में से किसी दशा में, अर्थात्

1. जब कभी राज्य सरकार द्वारा नियम 48 के उपनियम (5) के अधीन किसी सरपंच की नियुक्ति की जाये, या
2. जब कभी किसी सरपंच की मृत्यु हो जाये या वह धारा 18 के अधीन अपना पद त्याग कर दे, या
3. जब कभी कोई सरपंच अपना स्थान रिक्त कर दे या धारा 17 के अधीन उसको उसके पद से हटा दिया जाये, या
4. जब कभी धारा 19 के अधीन किसी सरपंच के विरुद्ध भविष्यवाणी का प्रस्ताव पारित हो जाय,
तो धारा 20 के अधीन उपनिर्वाचन कराया जायेगा।¹⁶

सरपंच पंचायत की अवधि समाप्त होने तक अपने पद पर बना रहता है, जब तक कि उसे उपरोक्त वर्णित किसी धारा के अनुसार हटा न दिया जाय।

नियमों में यह प्रावधान किया गया है कि सरपंच अपने पद पर तब तक बना रहेगा जब तक कि नवनिर्वाचित सरपंच कार्यभार नहीं संभालता है।¹⁷

पंचायत का कार्यकाल

राजस्थान में ग्राम पंचायत की अवधि प्रारम्भ से ही तीन वर्ष है। सादिक अली प्रतिवेदन में इसे पांच वर्ष करने का सुझाव दिया गया था जिसके आधार पर सरकार ने 1970 में इसे पांच वर्ष कर दिया था किन्तु बाद में इसे घटाकर पुनः तीन वर्ष कर दिया गया। इस अवधि की गणना उस तारीख से की जाती है जिस दिन राज्य सरकार पंचायतों के विधिवत गठन की अधिसूचना जारी करती है।¹⁸ जून-जुलाई 1988 में राजस्थान में सम्पन्न पंचायती राज संस्थाओं के चुनाव के पश्चात् राजस्थान की पदासीन सरकार ने यह मत व्यक्त किया था कि पंचायतों का कार्यकाल भी विधानसभा के कार्यकाल के बराबर ही किया जाना उचित है।¹⁹

पंचायत में प्रशासक की नियुक्ति

विशिष्ट परिस्थितियों में राज्य सरकार को यह अधिकार है कि वह पंचायत के कामकाज को सुचारु रूप से चलाने के लिए प्रशासक नियुक्त कर दे। इन परिस्थितियों का उल्लेख इस प्रकार किया गया है।²⁰

1. जब राज्य सरकार पंचायत की वर्तमान सीमाओं का पुनः निर्धारण करे,
2. उपरोक्त कारण से जब कोई नयी पंचायत स्थापित की जाये,
3. समस्त पंचों का, सरपंच सहित या उसको छोड़कर, चुनाव रद्द घोषित कर दिया गया हो,
4. किसी वर्तमान पंचायत की पदावधि समाप्त हो चुकी हो,
5. पंचों या सरपंच का चुनाव तथा उसकी पश्चात्वर्ती कार्यवाहियों पर किसी सक्षम न्यायालय द्वारा जारी आज्ञा से रोक लगा दी गई हो।

उपर्युक्त समस्त परिस्थितियों में राज्य सरकार पंचायत प्रशासन को अभीष्ट जनता की अकांक्षाओं के अनुरूप चलाने के लिए उनमें प्रशासक नियुक्त कर सकती है। ऐसी नियुक्ति की सूचना, उसकी अवधि इत्यादि का प्रकाशन सरकारी राजपत्र में किया जाता है। इस प्रकार नियुक्त प्रशासक एक निर्वाचित सरपंच की भाँति ग्रामपंचायत के कामकाज को चलाने के लिए अधिकृत होता है।

पंचो का पद से हटाया जाना और स्थान रिक्त होना

यदि किसी प्रशासनिक थुटि के कारण कोई ऐसा व्यक्ति पच चुन लिया गया हो जो पच चुने जाने की योग्यता पूरी नहीं करता है तो उसे उसके पद से मुक्त किया जा सकता है।¹²¹ इसी प्रकार यदि कोई व्यक्ति पचायत में चुन लिए जाने के पश्चात किसी अयोग्यता से ग्रस्त हो जाये तो एकाबार उसे सुनवाई या अवसर देने के पश्चात, उसकी अयोग्यता से सन्तुष्ट होना पर सरकार उसका पद रिक्त घोषित कर सकती है। नियमों में यह प्रावधान भी किया गया है कि यदि कोई पच, उपसरपच या सरपच अपने कार्यकाल की अवधि में पचायत में बिना लिखित सूचना दिए लगातार पांच बैठकों में, अनुपस्थित रहे तो उसका पद स्वतः रिक्त हो जायेगा। इसी तरह यदि कोई उपरोक्त पदधारी व्यक्ति चुन जाने की तारीख से तीन महीने की अवधि में अपने पद की निर्धारित शपथ लेने में असफल रहे तो राज्य सरकार उसके स्थान को रिक्त हुआ घोषित कर सकती है। कोई भी पच, उपसरपच या सरपच पचायत के प्रभारी अधिकारी को संबोधित करते हुए अपने पद से त्याग पत्र दे सकता है। ऐसा त्यागपत्र जिस तिथि को स्वीकार किया जाये उस तिथि से ऐसा पद रिक्त हो जायेगा। इस प्रकार के रिक्त हुए समस्त पदों को भरने के लिए नियमानुसार उपचुनाव कराये जायेंगे जिसका विवरण पूर्व में दिया जा चुका है।

प्रविश्वास प्रस्ताव

किसी भी ग्राम पचायत के सरपच एवं उपसरपच के विरुद्ध प्रविश्वास प्रस्ताव प्रस्तुत किया जा सकता है। यदि ग्राम पचायत के निर्वाचित सदस्य यह अनुभव करें कि सरपच या उपसरपच पचायत क्षेत्र के नागरिकों के प्रति अपने कर्तव्यों का निष्पादन उचित प्रकार में नहीं कर रहा है तो निर्धारित प्रपत्र में, निर्धारित रीति में प्रविश्वास प्रस्ताव की सूचना दी जा सकती है। यदि प्रविश्वास प्रस्ताव सरपच के विरुद्ध प्रस्तुत किया गया है तो सरपच को सम्मिलित करने हुए निर्वाचित सदस्यों की कुल संख्या के तीन-चौथाई बहुमत द्वारा प्रविश्वास प्रस्ताव पारित माना जाता है। उपसरपच के विरुद्ध प्रविश्वास का प्रस्ताव केवल साधारण बहुमत में ही पारित किया जाता है। महारिन और महमदियों को न तो प्रविश्वास प्रस्ताव प्रस्तुत करने का अधिकार है और न ही वे प्रविश्वास प्रस्ताव के पारित होने की प्रक्रिया में मतदान करते हैं। सरपच या उपसरपच जिसके विरुद्ध प्रविश्वास प्रस्ताव का प्रस्ताव पारित किया गया है, ऐसा प्रस्ताव पारित होने के तीन दिन की अवधि में पचायत के प्रभारी अधिकारी को अपना त्यागपत्र प्रस्तुत करके पद त्याग कर देते हैं।

न्याय उपसमिति का गठन

पंचायत के चुनाव परिणामों की घोषणा के पश्चात् चुनाव करवाने वाले अधिकारी न्याय उपसमिति के सदस्यों का निर्वाचन भी कराते हैं। इस हेतु सरपंच तथा पंचों की विशेष बैठक सम्बन्धित पंचायत के कार्यालय में या इसी प्रकार के किसी समान स्थान पर बुलाई जाती है। न्याय उपसमिति के सदस्यों का निर्वाचन राजस्थान पंचायत अधिनियम, 1953 में सन् 1975 में किये गये संशोधन के आधार पर किया जाता है।²²

यहाँ यह उल्लेखनीय है कि राजस्थान में 1959 में पंचायती राज अपनाने के पश्चात्, ग्रामीण क्षेत्रों में लोगों के आपसी छोटे-छोटे विवादों को शीघ्र ही सुलझाने अथवा शीघ्र सत्ता न्याय दिलाने के उद्देश्य से 1961 में न्याय पंचायतों का गठन किया गया। उस समय एक न्याय पंचायत 5 से 7 पंचायत क्षेत्रों के लिए गठित करने की सिफारिश सादिक अली प्रतिवेदन में की गई थी।²³ न्याय पंचायतों का गठन उस समय ग्राम पंचायतों से पृथक् किया गया था। इस पृथक्करण के मूल में, ग्रामीण क्षेत्र के लोगों को राजनीति से मुक्त और सुलभ तथा शीघ्र न्याय उपलब्ध कराने का दर्शन अन्तर्निहित था। ये न्याय पंचायतें राजस्थान में सफलता पूर्वक कार्य नहीं कर सकी और इस कारण राजस्थान में पंचायती राज पर नियुक्त उच्च अधिकार प्राप्त गिरधारी लाल व्यास समिति ने 1973 में यह अनुशासना की कि न्याय पंचायतों की असफलता को देखते हुए इन्हें समाप्त कर दिया जाना चाहिए।²⁴ इसी समिति ने न्याय पंचायतों की समाप्ति के साथ ही यह सुझाव भी दिया कि वर्तमान में न्याय पंचायतों द्वारा किये जाने वाले कार्यों को ग्राम पंचायत की एक उपसमिति को सौंप दिया जाना चाहिए। ग्राम पंचायत की यह उपसमिति न्याय उपसमिति के नाम से जानी जायेगी जिसमें पांच सदस्य रहे जायें। इन पांच सदस्यों में से चार ग्राम पंचायत द्वारा चुने जायें जिनमें एक महिला को सम्मिलित किया जाय। ग्राम पंचायत द्वारा चुने जाने वाले चार सदस्यों में एक सदस्य अनुसूचित जाति और जनजाति का भी लिया जाये, यदि स्वयं सरपंच इन वर्गों में से न हो। सरपंच इस न्याय उपसमिति का पांचवा पदेन सदस्य और अध्यक्ष होगा। यदि सरपंच अनुपस्थित हो तो उपसरपंच समिति ही अध्यक्षता करेगा। गिरधारी लाल व्यास समिति ने इस उपसमिति के गठन के बारे में यह भी सुझाया कि इसके दो सदस्य बारो-वारी से प्रति वर्ष नियुक्त होंगे जिनके स्थान पर ग्राम पंचायत दो नये सदस्य समिति के लिए चुन देगी।²⁵

न्याय उप समिति के लिए निर्वाचित होने वाले चारों सदस्य पंचायत के निर्वाचित या महवरित पंचों में से चुने जाते हैं। न्याय उप समिति के सदस्यों की प्रथम योग्यता उनका ग्राम पंचायत का पंच होना के अलावा स्पष्ट रूप से हिन्दी पढ़ने लिखने की योग्यता सम्पन्न होना चाहिए। यह प्रावधान भी किया गया है कि उसकी आयु तीस वर्ष से अधिक होनी चाहिए। न्याय उप-समिति का कार्यकाल पंचायत की अवधि के बराबर होता है। यदि पंचायत की अवधि बढ़ा दी जाती है तो न्याय उप समिति की अवधि भी स्वतः ही बढ़ी हुई मानी जाती है। न्याय उपसमिति के निवृत्त हुए सदस्यों को पंचायत के सदस्य चाहें तो फिर से चुन सकते हैं।

न्याय उपसमिति के निष्पक्ष कार्यकारण के लिए यह व्यवस्था की गई है कि उपसमिति का कोई सदस्य किसी ऐसे दावे की सुनवाई में भाग नहीं ले सकता है जो उसके स्वयं के निर्वचन-वार्ड में सम्बन्धित हो। इसी तरह न्याय उपसमिति का कोई सदस्य किसी ऐसे मुकदमे की सुनवाई की कार्यवाही में भी भाग नहीं ले सकता है जिसमें उसके स्वयं के हित में सम्बन्धित कोई मुकदमा विचाराधीन हो। न्याय उपसमिति के किसी सदस्य के बारे में किसी पक्षकार को यदि आपत्ति हो तो भी आपत्ति दिये जाने पर सम्बन्धित सदस्य आपत्ति दिये हुए मुकदमे की कार्यवाही में भाग नहीं लेता है। इसी प्रकार यदि कभी न्याय उपसमिति की कार्यवाही के समय मरण का घोर उपमरण का दोनों ही अनुपस्थिति हो, या किसी पक्षकार ने समिति में उनकी उपस्थिति पर कोई आपत्ति प्रस्तुत की हो तो इन दोनों के सुनवाई में भाग नहीं लेने की परिस्थिति में, ग्राम पंचायत के निर्वाचन तथा महवरित सदस्यों द्वारा प्रस्तावित तौर पर न्याय उपसमिति के लिए पाचवें सदस्य का चुनाव किया जाता है। न्याय उपसमिति के अध्यक्ष और सदस्य भारतीय दण्ड संहिता की धारा 21 के अन्तर्गत लोकमेवक माने जाते हैं और उन पर न्यायिक अधिकारी सरक्षण अधिनियम के प्रावधान लागू होते हैं।

यह न्याय उपसमिति पंचायत क्षेत्र के छोटे-मोटे फौजदारी व दीवानी दावे सुनकर उनका निष्पादन करती है। नियमों में इसका कार्यक्षेत्र, दावे की प्रक्रिया सुनवाई की प्रक्रिया और उसके द्वारा दिए जाने वाले दण्ड इत्यादि के प्रावधान दिए गये हैं।²⁶

ग्राम पंचायत में समितियाँ

राजस्थान की ग्राम पंचायतों के कार्यकरण को गुणम, कुशल और

त्वरित बनाने की दृष्टि से, राजस्थान पंचायत अधिनियम, 1953 में पंचायत स्तर पर समितियों के गठन की कोई व्यवस्था नहीं की गई थी। पंचायती राज के कुछ वर्षों के व्यावहारिक अनुभव के पश्चात्, यह अनुभव किया गया कि समितियों की सहायता से इन संस्थाओं का प्रशासनिक कामकाज सुगम हो सकता है और पंचायत की कार्यकुशलता तथा प्रभाव में वृद्धि भी की जा सकती है। यह भी अनुभव किया गया कि समितियों की सहायता से न केवल नीतियों के निर्माण, उनके कार्यान्वयन तथा प्रशासनिक उपलब्धियों के मूल्यांकन में सहायता मिलती है अपितु इनके माध्यम से पंचायतों के कामकाज में जनता का अधिकतम और सक्रिय सहयोग लेने के लिए भी प्रत्पन किया जा सकता है। समितियाँ किसी भी विषय पर गहन अध्ययन और दिचार-विमर्श ही नहीं करती हैं अपितु वे प्रशासन में निरन्तरता भी बनाये रखती हैं।

समितियों की इसी उपादेयता को रेखांकित करते हुए सादिक अली समिति ने ग्राम पंचायत के स्तर पर शिक्षा समिति, उत्पादन समिति और निर्माण कार्यों के लिए समिति के गठन का सुझाव दिया था। राजस्थान सरकार ने सादिक अली समिति की अभिशप्तियों का सम्मान करते हुए राजस्थान की ग्राम पंचायतों में इन समितियों के गठन के प्रशासनिक आदेश जारी किए हैं।²⁷ राजस्थान सरकार ने समितियों का गठन करते समय यह मत व्यक्त किया कि ग्राम पंचायत स्तर पर समितियों का महत्व पंचायत प्रशासन को निरन्तरता प्रदान करने की दृष्टि में उतना नहीं जितना कि उन्हें ग्रामीण विकास की दृष्टि से लोगों को जागरूक करने में है। समितियों की सहायता से ग्रामीण जनता में पंचायत प्रशासन के प्रति अधिक अभिरुचि और जागृति उत्पन्न की जा सकती है; किन्तु यहाँ यह दुःखद तथ्य भी उल्लेखनीय है कि ग्राम पंचायतों में 1960 से 64 के मध्य समितियाँ सक्रिय रही किन्तु इसके पश्चात् ये समितियाँ निष्क्रिय हो गईं।²⁸ इस समय पंचायत स्तर पर समितियाँ प्रायः निष्क्रिय हो मानी जा सकती हैं। इन समितियों का गठन तब कि प्रशासनिक आदेश से किया गया था अतः वैधानिक आधार के अभाव में इन समितियों को ग्राम पंचायत के सचालकों ने गंभीरता से नहीं लिया।

इस सन्दर्भ में यह सुझाव दिया जा सकता है कि पंचायत स्तर पर समितियों की उपयोगिता ग्रामीण क्षेत्रों में सामाजिक और आर्थिक परिवर्तन का वातावरण बनाने में निर्णायक हो सकती है। आज मसूचे देश में समस्त सविधानविदों, राज नेताओं, प्रशासकों और विद्वानों को यह चिन्ता पीड़ित कर रही है कि सविधान की प्रस्तावना में उद्घोषणा के पश्चात् भी देश के ग्रामीण अंचलों

मे सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक न्याय का सकलप अधूरा है। आज भी ग्रामीण क्षेत्रों में सामाजिक असमानता और अस्पृश्यता का दातावरण पाया जाता है। यदि देश की सरकार और देश के प्रशासक ग्रामीण क्षेत्रों में सामाजिक और आर्थिक न्याय की व्यावहारिक उपलब्धि के प्रति सम्मोहता से सचेष्ट हो तो इस दिशा में ग्राम पंचायतों की समितियों की निर्णायक और प्रभावी भूमिका हो सकती है। इन समितियों में न केवल ग्राम पंचायत के निर्वाचित और सहवर्त सदस्यों को ही स्थान दिया जाना चाहिए अपितु ग्राम स्तर पर वायंरत प्रशासकों यथा—ग्रह्यापकी, पटवारी, ग्रामसेवक और ग्राम के जागद्व, प्रतिष्ठित और अनुभवी नागरिकों को भी समिति के साथ संयोजित किया जा सकता है। इस प्रकार की समिति भारत के संविधान में परिकल्पित आदर्शों की कार्यरूप देने के लिए महत्वपूर्ण भूमिका का निर्वाह कर सकती है। वस्तुतः समाज की संरचना में परिवर्तन लाने के लिए निश्चय ही कुछ सीक से हटकर करना होता है।

ग्राम पंचायत की कार्यप्रणाली

ग्राम पंचायत की बैठक नियमानुसार 15 दिन में एक बार अवश्य होनी चाहिए किन्तु व्यवहार में यह बैठक सरपच द्वारा आवश्यकतानुसार आयोजित की जाती है। पंचायत की बैठक के लिए सदस्यों की एक तिहाई सहया की उपस्थिति गणपूर्ति के लिए आवश्यक होती है। ग्राम स्तर पर यह बैठक सार्वजनिक होती है किन्तु उपस्थित पंचों के बहुमत में इसे गोपनीय बैठक में बदला जा सकता है। सरपच और उसकी अनुपस्थिति में उपसरपच बैठक की अध्यक्षता करता है। पंचायत के निर्णय बहुमत में लिए जाते हैं किन्तु यदि किसी विषय पर बराबर मत की स्थिति है तो अध्यक्ष निर्णायक मत भी दे सकता है। पंचायत में लिए गये निर्णयों की कार्यान्वित करने का उत्तरदायित्व सरपच का होता है। ग्राम पंचायत के समस्त कार्य-कलापों पर उसी का नियन्त्रण होता है। अतः ग्राम पंचायत की कुशलता कार्यक्षमता और प्रभावशीलता सरपच के उत्साही व्यक्तित्व पर निर्भर करती है।

कार्य

ग्राम पंचायत, ग्रामीण स्थानीय प्रशासन की ऐसी इकाई है जो जन माधारण के सर्वाधिक निकट होती है। इसलिए ग्राम पंचायत को वे सभी कार्य सौंपे गये हैं जिन्हें सश्रम करने की अपेक्षा सामान्यतः एक स्थानीय प्रशासन में की जाती है। पंचायत के कार्यों को प्रायः दो भागों में विभक्त किया जाता है पत्रिधार्य तथा ऐच्छिक। पत्रिधार्य कार्य वे हैं जो पंचायत को करने ही पड़ते हैं,

और ऐच्छिक वे हैं जिन्हें वे चाहे तो कर सकती हैं। विभिन्न राज्यों में कार्यों का इन दोनों वर्गों में वर्गीकरण समान रूप से नहीं किया गया है। वस्तुतः विभिन्न राज्यों के अधिनियमों में ऐसा देखने को मिला है कि एक विशेष कार्य जो एक राज्य में ऐच्छिक है वही दूसरे राज्य में अनिवार्य कार्य की श्रेणी में गिना गया है। राजस्थान में पंचायत अधिनियम के तृतीय परिशिष्ट में पंचायत के कार्यों का उल्लेख किया गया है। इस परिशिष्ट में वर्णित कार्यों को निम्नांकित शीर्षकों में व्यवस्थित रूप में व्यवस्थित किया जा सकता है

1 स्वच्छता और स्वास्थ्य सम्बन्धी कार्य

1. घरेलू उपयोग तथा भवेशियों के लिए पीने हेतु जल की व्यवस्था,
2. जन स्वास्थ्य का संरक्षण तथा उनमें सुधार,
3. सार्वजनिक बागों, नालियों, बाघों, तालाबों तथा कुओं और अन्य सार्वजनिक स्थानों की सफाई,
4. ग्राम पंचायत के क्षेत्र में स्वच्छता की व्यवस्था तथा मल निस्तारण का प्रबंध,
5. मृत पशुओं की लाशों को आवादी से दूर हटाना,
6. दूध, चाय एवं अन्य इसी प्रकार की दूकानों का लाइसेंस या अन्य तरीके से नियंत्रण,
7. खेल के मैदानों तथा सार्वजनिक उद्यानों का निर्माण तथा उनका रख-रखाव,
8. लावारिश लाशों तथा लावारिश भवेशियों का निपटारा,
9. शमशानों तथा कब्रिस्तानों की व्यवस्था तथा नियंत्रण,
10. सार्वजनिक शौचालयों का निर्माण, उनका संचालन एवं निजी शौचालयों का नियंत्रण,
11. कूड़ाकरकट के ढेरों, घास, नागफनी आदि को हटाना तथा काम में न आने वाले कुम्भों, पोखरों, खाइयों एवं गड्ढों आदि को भरना तथा उनका सुधार करना,
12. प्रसूति एवं शिशु कल्याण हेतु कार्य करना,
13. किसी सन्नाहक रोग से आरम्भ होने, फैलने या पुनः आक्रमण के निरोध के उपाय करना,
14. अस्वास्थ्यकर बस्तियों का सुधार,

15. चिकित्सा की सुविधाएँ उपलब्ध करवाना,
16. मनुष्यों एवं पशुओं को टीके लगवाने की व्यवस्था करना
17. नये मरानों के निर्माण, पुरानों का विस्तार अथवा परिवर्तन की अनुमति देना ।

2. सार्वजनिक निर्माण से सम्बन्धित कार्य

1. सार्वजनिक मार्गों नालियों बावों तथा पुलों का निर्माण तथा मरम्मत,
2. सार्वजनिक मार्गों या अन्य स्थलों में, जो जनता के लिए खुले होते हैं तथा किसी की निजी सम्पत्ति न हो, धान वाले अवरोधों तथा उन पर झुके हुए हिस्सों को हटाना,
3. पंचायत के अन्तर्गत आने वाले सार्वजनिक मरानों, चरागाहों, घन भूमि, तालाबों तथा कुओं का निर्माण, रखरखाव एवं नियमन,
4. महान एवं कपड़े धोने के लिए घाटों का निर्माण,
5. घर्मशालाओं का निर्माण एवं मरम्मत,
6. बाजारों का निर्माण और उनका रखरखाव,
7. पंचायत के क्षेत्र में सार्वजनिक मार्गों पर रोशनी की व्यवस्था,
8. सार्वजनिक मार्गों एवं बाजारों के किनारे पेड़ आदि लगाने की व्यवस्था करना,
9. ग्राम पंचायत के क्षेत्र में मेलों, बाजारों, कृष-विश्व हाटों पर लागू स्टैंडर्ड्स एवं माडिफ़ी आदि के उद्धारों का प्रबन्ध करना,
10. शराब एवं वृद्धत्वानों पर निरीक्षण करना,
11. बाजोंपर दूध में आकारा घूमन व ले पशुओं को पंचायत बन्द करती है की व्यवस्था नियन्त्रण एवं प्रबन्ध,
12. आवाग एवं आवागि कुत्तों का समाप्त करना,
1. पंचायत क्षेत्र में मल वृद्ध मरम्म्भी कमचारियों के लिए मकानों की व्यवस्था करना,
14. मरानों के समय अकाल मरम्म्भी कार्यो का संचालन, मरानों का निर्माण और मरानों की रीटिंग को रोज़गार की व्यवस्था करना,
15. आवाग मरानों का विमल - तथा मरानों का निर्माण ।

3. शिक्षा एवं सहृदय सम्बन्धी कार्य

1. शिक्षा का प्रचार-प्रसार,

2. पुस्तकालयों तथा वाचनालयों की स्थापना और रखरखाव,
 3. सार्वजनिक स्थानों पर रेडियो, टेलीविजन एवं संचार व शिक्षा के अन्य साधनों को लगाना व उनका रखरखाव,
 4. कला की उन्नति के लिए कार्य,
 5. अखाडों तथा मनोरंजनों की व्यवस्था और उनका रखरखाव,
 6. पंचायत क्षेत्र में मद्य निषेध, अस्पृश्यता निवारण तथा पिछड़े वर्गों के हितों की रक्षा एवं उनकी सामाजिक तथा नैतिक उन्नति के लिए प्रयत्न करना ।
4. पशु प्रजनन (अभिजनन) तथा पशु रक्षा सम्बन्धी कार्य
1. पशु मूल्य सुधार एवं पशु धन की देख-रेख करना तथा उनके रोगों की रोकथाम करना,
 2. मम्ली साईड तथा उनका पालन
5. कृषि तथा वन परीक्षण सम्बन्धी कार्य
1. कृषि उन्नयन एवं आदर्श कृषि फार्मों की स्थापना,
 2. उन्नत बीजों के लिए पौध घर की स्थापना करना,
 3. उन्नत बीजों का उत्पादन तथा प्रयोग,
 4. खाद के साधनों का संरक्षण करना, मिश्रित खाद तैयार करना आदि,
 5. पंचायत क्षेत्र में पड़ी बजर व पतली भूमि पर खेती करवाना,
 6. कृषि उपज में वृद्धि के लिए कृषि में निर्धारित लक्ष्यों को प्राप्त करना,
 7. फसल संग्रहण करना,
 8. सरकारी कृषि को प्रोत्साहन,
 9. ग्राम वनों का वर्धन, परिरक्षण एवं सुधार,
 10. छोटे छोटे सिंचाई के कार्य करना,
 11. डेयरी फार्मिंग को प्रोत्साहन ।
6. पंचायत क्षेत्र की सुरक्षा सम्बन्धी कार्य
1. पंचायत क्षेत्र और उसके अन्तर्गत होने वाली फसलों की रक्षा का प्रबन्ध,
 2. आग लग जाने पर उसे बुझाने का प्रबन्ध करना एवं सम्पत्ति की सुरक्षा करना,
 3. बन्धु बरक, खतरनाक व्यापारी अथवा व्यवहारों को रोकना और उनकी समाप्ति ।

7. प्रशासन सम्बन्धी कार्य

1. पेड़-पौधों एवं घरों आदि की गणना करना तथा उन पर नंबर लगाना,
2. जनगणना के कार्य में सहयोग करना,
3. पंचायत क्षेत्र में कृषि की उन्नति के उपाय करना,
4. ग्रामीण विकास योजनाओं को पंचायत समिति के नियन्त्रण और निर्देशन में रहते हुए क्रियान्वित करना तथा उनके लिए प्राप्त वित्तीय सहायता का लेखा रचना,
5. विभिन्न प्रकार के सर्वेक्षण करना,
6. एक ठेके धमिकरण के रूप में कार्य करना जिसमें केन्द्रीय या राज्य सरकार द्वारा विनाश योजनाओं के प्रयोजन के लिए दी गयी सहायता पंचायत क्षेत्र के नागरिकों तक पहुँचायी जा सके,
7. मेनो, तीर्थ यात्राओं तथा त्यौहारों का प्रबन्ध और नियमन,
8. बेरोजगारों से सम्बन्धित आनडे तैयार करना,
9. जिन परिवारों पर पंचायत कार्यवाही करने के लिए मक्षम न हो, उसके बारे में मक्षम अधिकारी को प्रतिवेदन देना,
10. पंचायत अभिलेख तैयार करना और उनका समुचित रखरखाव करना,
11. जन्म, मृत्यु और विवाह के आकड़े रखना,
12. पंचायत क्षेत्र में स्थित गांवों के लिए विकास योजनाओं को तैयार करना और उन्हें अनुमोदन के लिए पंचायत समिति तथा जिला परिषद प्रस्तुत करना ।

8. जन कल्याण सम्बन्धी कार्य

1. भूमि सुधार की योजनाओं को क्रियान्वित करने में सहायता करना,
2. विकलांगों निरश्रितों वृद्धजनों तथा रोगियों को राशन और सहायता देना,
3. प्राकृतिक प्रयोग एवं बाढ़ या महामारियों के समय निवासियों की समुचित सहायता करना,
4. पंचायत क्षेत्र में सामूहिक मेनो एवं बहुउद्देशीय सहकारी समितियों के लिए वातावरण तैयार करना तथा उनका गठन करना,
5. राज्य सरकार की अनुमति में वरर भूमि को कृषि योग्य बनाना तथा उस पर कृषि करना,

6. पंचायत क्षेत्र में विकास के लिए धन दान के कार्य का आयोजन करना,
7. उचित मूल्य की दुकानों को खोलना या सरकार के सम्बन्धित विभाग द्वारा खोली गयी ऐसी दुकानों का नागरिकों के हित में पर्यवेक्षण करना,
8. परिवार नियोजन के पक्ष पर राष्ट्रीय हित में प्रचार-प्रसार एवं सहयोग करना ।

9. ग्राम उद्योग के क्षेत्र में

ग्राम उद्योग के क्षेत्र में भी ग्राम पंचायतों को पर्याप्त कार्य करने होते हैं जिनमें से कुटीर तथा ग्रामोद्योगों का उन्नयन, उनका सुधार तथा प्रोत्साहन प्रमुख हैं ।

10. विविध कार्य

1. प्राथमिक विद्यालयों के अध्यापकों के लिए गृह निर्माण,
2. स्कूलों की इमारतों तथा उनसे संबद्ध इमारतों का निर्माण करना,
3. जीवन बीमा तथा सामान्य बीमा करना,
4. भारत सरकार की डाक सेवाओं में सहायता करना,
5. एजेंट के रूप में या अन्यथा अल्प बचत प्रमाणपत्रों की बिक्री ।

राजस्थान एक ऐसा राज्य रहा है जिसने न केवल पंचायती राज प्रणाली में देश भर में पहल की थी अपितु समय-समय पर इसकी कार्य दशा भी भीमासा भी यहां की जाती रही है । जनवरी 1982 में बीकानेर में पंचायती राज पर एक वृहद सम्मेलन आयोजित किया गया था जिसमें पंचायतों को अधिक सशक्त बनाने के लिए कुछ दिशा निर्धारक निश्चित किए गये थे । सम्मेलन ने यह प्रतिज्ञा की थी कि ग्रामीण क्षेत्रों में स्वास्थ्य कार्यकर्ताओं के प्रारम्भिक चयन, ग्रामीण क्षेत्रों में अर्बुद वृक्षों की कटाई व वन्य जीवों के संरक्षण की सूचना एवं आरक्षित वन स्थापित करने हेतु भूमि का चयन और इस सम्बन्ध में वन विभाग से सहयोग हेतु राज्य सरकार का संधारण, राष्ट्रीय निर्माण रोजगार योजना के क्रियान्वयन और परम्परागत पेयजल के संधारण और परिचालन में पंचायतों को प्रत्यक्ष भूमिका दी जानी चाहिए । पंचायतों को प्रशासनिक दृष्टि से अधिक शक्ति बनाने के लिए राज्य सरकार ने ग्राम पंचायतों में ग्राम सचिव की नियुक्ति के लिए भी पहल की थी । आवश्यकता इस बात की है कि राज्य सर-

कारें सभी पंचायती को ग्रुप मन्त्रि की सवाए उपलब्ध कराये । ग्रामीण क्षेत्रों में कार्यरत ग्रामसेवकों को इस अतिरिक्त जिम्मेदारी में, कुछ अतिरिक्त भत्ता देकर, सम्बद्ध किया जा सकता है । ऐसा कर दिए जाने से ग्राम पंचायती को प्रशासनिक सहायता मिल सकेंगी और ग्राम पंचायतें अधिक कुशलता पूर्वक कार्य निष्पादन कर पायेंगी ।

सन्दर्भ

1. श्याम लाल पुरोहित, राजस्थान पंचायत कोड, प्रथम वॉल्यूम, 1966, पृ. 27
2. भवर लाल दगोरा और भगवान सहाय त्रिवेदी, राजस्थान पंचायत दफ़्तर, 1976, पृ. 9-14
3. उपरोक्त, पृ. 23-32
4. राजस्थान सरकार, निर्वाचन विभाग, राजस्थान पंचायत तथा न्याय उपसमिति निर्वाचन नियम, 1960 (16 अगस्त, 1986 तक सशो-धित), पृ. 8
5. उपरोक्त, पृ. 23
6. उपरोक्त, पृ. 24
7. एम. एन. छागानी और एम. एन. श्याम, राजस्थान पंचायत राज लॉ, 1965 संस्करण 1, पृ. 13-16
8. भवर लाल दगोरा और भगवान सहाय त्रिवेदी, पूर्वोक्त, पृ. 33-34
9. राजस्थान पंचायत अधिनियम, 1953 (धारा 20)
10. राजस्थान सरकार, निर्वाचन विभाग, राजस्थान पंचायत तथा न्याय उपसमिति निर्वाचन नियम, 1960 (16 अगस्त 1986 तक सशो-धित), पृ. 21
11. रविन्द्र शर्मा, त्रिवेदी पंचायत इन राजस्थान, 1974, पृ. 32-33
12. डॉ. रविन्द्रशर्मा, पार्ष्णीय स्थानीय प्रशासन, प्रिन्ट बैच पब्लिशिंग जयपुर, 1985, पृ. 47
13. राजस्थान सरकार, निर्वाचन विभाग, पूर्वोक्त, पृ. 21
14. उपरोक्त,

15. उपरोक्त,
16. उपरोक्त, पृ. 22
17. डॉ. रविन्द्र शर्मा, पूर्वोक्त, पृ. 48
18. भवर लाल दशोरा और मगवान सहाय त्रिवेदी, पूर्वोक्त, पृ. 33-34
19. जयपुर जिला परिषद के चुनाव के समय 18 जुलाई, 1988 को तत्कालीन मुख्यमन्त्री श्री शिवचरण माधुर द्वारा दिया गया भाषण, राजस्थान पत्रिका, 19 जुलाई, 1988
20. एस. एल. पुरोहित, पूर्वोक्त, पृ. 15-16
21. उपरोक्त, पृ. 17-18
22. यह सशोधन, राजस्थान पचायत (सशोधन) अध्यादेश, 1975 (मध्या-देश सूर्य, 24 सन 1975 (राजस्थान राजपत्र भाग 4 (ख), दिनांक 24 सितम्बर, 1975 को किया गया था।
23. सादिक अली प्रतिवेदन, पृ. 87-88
24. गिरधारी लाल व्यास समिति प्रतिवेदन, 1973, पृ. 44-45 और 160
25. उपरोक्त,
26. इसके विस्तृत अध्ययन के लिए देखें, डॉ. रविन्द्र शर्मा, पूर्वोक्त पृ. 61-73
27. इस सम्बन्ध में विस्तृत जानकारी के लिए इष्टतम सादिक अली प्रतिवेदन, पृ. 339-44, तथा डॉ. रविन्द्र शर्मा का पूर्वोक्त प्रकाशित शोध प्रबंध
28. उपरोक्त,

ग्रामसभा

किसी भी पंचायत क्षेत्र के समस्त वयस्क नागरिकों के सम्मिलित स्वरूप या समूह को ग्रामसभा कहा गया है। हमारे देश में, इसे वयस्क नागरिकों की ग्रामसभा कहा जा सकता है। यह एक ऐसी संस्था है जो प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की व्यवस्था से मेल खाती है। प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र में किसी राज्य की समस्त वयस्क जनता एक स्थान पर एकत्र होकर शासन सम्बन्धी कार्यों का संचालन करती है। हम यह जानते हैं कि आधुनिक प्रतिनिधि लोकतन्त्र में सत्ता के अधिक-कम अधिक विवेकीकरण के लिए या उसे जनता के प्रति अधिकतम उत्तरदायी बनाने के लिए पंचायती राज जैसी संस्थाओं को प्रदानाया गया है।

बलबत राय मेहता समिति ने पंचायती राज का जो त्रिस्तरीय ढांचा सुझाया उसमें ग्रामसभा का कोई प्रावधान नहीं किया गया था। किन्तु भारतीय संघ के जित जित राज्यों में पंचायती राज अपनाया गया है उनमें से अधिकांश में ग्रामसभा नामक संस्था का प्रावधान किया गया है। यद्यपि सभी राज्यों में ग्रामसभा की रचना एक जैसी नहीं है, बिहार, उड़ीसा तथा राजस्थान में ग्राम पंचायत क्षेत्र के सभी वयस्क निवासी ग्रामसभा के सदस्य माने जाते हैं। इनके प्रतिरिक्त अन्य राज्यों में पंचायत क्षेत्र के व मनदाना जिनके नाम राज्य की विधानमंडल की मतदाता सूची में होते हैं, वे ग्रामसभा के भी सदस्य माने जाते हैं।

महात्मा गांधी ने भारत में सच्चे लोकतन्त्र की कामना की थी। उनकी मान्यता थी कि सच्चा लोकतन्त्र केन्द्र में बैठे हुए 20 व्यक्तिों द्वारा नहीं चलाया जा सकता, उस प्रत्येक गाँव के लोगों द्वारा नीचे के स्तर से चलाना होगा। गांधी जी ने ग्राम स्वराज्य की जो व्यवस्था प्रतिपादित की थी उसमें "गांव" विवेकी-

कृत राजनीतिक सत्ता का एक ऐसा घटक माना गया था जिसके माध्यम में प्रत्येक व्यक्ति शासन के कार्यों में प्रत्यक्ष भाग ले सकेगा ।¹

लोकनायक जय प्रकाश नारायण भी यह मानते थे कि भारतीय प्रजातन्त्र का आधार मजबूत नहीं है । उनका मानना था कि व्यवस्क मताधिकार देना मात्र में ही प्रजातांत्रिक व्यवस्था स्थापित नहीं हो जाती है । उनकी राय में भारतीय प्रजातांत्रिक व्यवस्था को मरचना और स्वरूप को ऊपर की अपेक्षा नीचे की ओर सशक्त आधार प्रदान करने की आवश्यकता है । वे यह मानते थे कि संसद की बनाय गामीण स्तर की समस्याओं को अधिक शक्तियाँ दी जानी चाहिए ताकि लोकतन्त्र को जड़ें मजबूत होकर पुष्पित और पल्लवित हो सके ।²

यद्यपि बलवन राय मेहता समिति ने पंचायती राज के ढाँचे में ग्रामसभा को बौद्धि स्थान नहीं दिया था फिर भी पंचायती राज अपनाते वाले राज्यों ने ग्रामसभा की रचना या महत्व स्वीकार किया है और इसे पंचायती राज व्यवस्था के आधार के रूप में विकसित किया है । यह माना गया है कि ग्राम स्तर पर पंचायत, ग्रामसभा से ही अपना अधिकार ग्रहण करे और ग्रामसभा के प्रति निरन्तर उत्तरदायी रहे, क्योंकि ग्रामसभा में गाव के सभी व्यवस्क नागरिक सम्मिलित होते हैं ।³

गाव के लोगों की ग्राम सभा का उक्त विचार हमारे गावों के लिए नया नहीं है । हमारे यहाँ इसकी परम्परा पुरातन काल से ही रही है, यद्यपि कालांतर में इसकी क्षमता का ह्रास हो गया । पंचायती राज का ढाँचा अपनाने के पश्चात् उसके एक अंग के रूप में, ग्रामसभा को नियमित और सुनियोजित ढंग में आयोजित करने की परम्परा को पुनर्जीवित करने से, ग्रामीण लोगों के उत्साह वर्द्धन में बड़ी मदद मिली है ।⁴ अब यह व्यापक रूप से अनुभव किया जा रहा है कि पंचायती राज में ग्रामसभा का महत्वपूर्ण स्थान है और इसके माध्यमिक योगदान को गंभीरता से रेखांकित किया जाना चाहिए । यह अनुभव कर लिया गया है कि इसे एक बुनियादी संस्था के रूप में कार्य करना चाहिए और ग्रामीण जीवन को सुदृढ़ बनाने तथा लोकतन्त्र की जड़ें मजबूत करने के लिए एक महत्वपूर्ण साधन के रूप में इसे विकसित किया जाना अपरिहार्य है । विद्वानों ने यह अनुभव किया है कि ग्रामसभा को एक ऐसे मंच के रूप में विकसित किया जाना चाहिए जहाँ लोग एकत्र होकर अपनी दैनन्दिन समस्याओं पर वाद-विवाद कर सकें । ग्राम सभा के माध्यम से, नागरिकों को प्रभावित करने वाले सभी मामलों पर जनमन का स्पष्टीकरण हो जाता है जिससे ग्राम पंचायत को अपना कार्य करने के लिए

मार्गदर्शन भी सुलभ होता है। ग्रामसभा, ग्राम पंचायत की जनता की एक वास्तविक मर्यादा के रूप में विकसित करने का अत्यन्त अनुपम उपकरण है।

राजस्थान में ग्रामसभा

राजस्थान पंचायत अधिनियम, 1953 में कहा गया है कि 'प्रत्येक पंचायत निर्धारित तरीके, निर्धारित समय और निर्धारित अन्तर के माध्यम पंचायत क्षेत्र के समस्त वयस्क नागरिकों की एक सभा बुलायेगी।' राजस्थान पंचायत एवं ग्राम पंचायत (सामान्य) नियम, 1961 के अधीन सरपंच अथवा उपसरपंच पर वर्ष में कम से कम दो बार मई और अक्टूबर में ग्राम के वयस्क नागरिकों की सामान्य सभा बुलाने का दायित्व डाला गया है। यह उल्लेखनीय है कि अधिनियम अथवा नियमों में 'ग्रामसभा' शब्द का प्रयोग कहीं कहीं किया गया है। वर्तमान प्रावधानों के अधीन वयस्क नागरिकों की इस सामान्य सभा को कोई कानूनी मान्यता नहीं दी गयी है।

ग्रामसभा में निम्नलिखित अपेक्षाएँ की गयी थी

1. ग्रामसभा लोकतान्त्रिक व्यवस्था को अधिक सुरक्षित बनायगी और प्रत्यक्ष लोकतन्त्र का उपकरण बन सकेगी।
2. यह एक ऐसे मंच के रूप में कार्य करेगी जहाँ लोग आपस में मिल सकें और अपनी दैनंदिन समस्याओं पर परस्पर चर्चा और विचार कर सकें।
3. इससे ग्राम पंचायत पर न केवल नागरिकों का प्रत्यक्ष नियन्त्रण स्थापित हो सकेगा अपितु ग्राम पंचायत की जनता का मार्गदर्शन भी मिलेगा,
4. इससे लोगों द्वारा निर्वाचित पंचायत और निर्वाचनों के मध्य संचार में गह्रायता मिलेगी।

ग्रामसभा का गठन

राजस्थान के ग्राम पंचायत अधिनियम 1953 में ग्रामसभा का आदेश पान उस समय जोड़ा गया जब 1959 में राजस्थान ने पंचायती राज विकेन्द्रीकरण की महत्वात्त समिति योजना का कार्यान्वित किया। मूल ग्राम पंचायत अधिनियम, 1953 में इस हेतु जो नया प्रावधान संकशन 23 (ए) जोड़ा गया है उक्तानुसार इस प्रकार है

प्रत्येक ग्राम पंचायत अपने क्षेत्र के सभी वयस्क नागरिकों की सभा आयोजित करेगी जिसका आयोजन या तरीका सरकार द्वारा सुझाया जायगा।

इस प्रकार बुलाई गयी सभा में पंचायत द्वारा किये गये कार्यों और प्रगति का विवरण प्रस्तुत किया जायेगा तथा उस विवरण पर नागरिकों द्वारा सभा में दिए गए सुझावों को ग्राम पंचायत की धागामी बैठक में विचारार्थ रखा जायेगा।

ग्रामसभा की बैठक

सभी राज्यों में सामान्यतः ग्रामसभा की वर्ष में दो बैठकें होती हैं। उड़ीसा राज्य में इसकी वर्ष में एक ही बैठक होती है। राजस्थान पंचायत अधिनियम, 1959 में, जोड़ी गई नयी धारा 23 (ए) ग्रामसभा की बैठक आमंत्रित करने, बैठक में विचार विमर्श करने व पंचायतों के बजट को प्रस्तुत करने के लिए ग्रामसभा की बैठकें वर्ष में दो बार आयोजित करने का दायित्व निर्वाचित ग्राम पंचायत पर डालती है। अधिनियम के अन्तर्गत निम्न नियमों में यह प्रावधान भी किया गया है कि ग्रामसभा की एक बैठक मई से जुलाई और दूसरी बैठक अक्टूबर से दिसम्बर माह के बीच आयोजित की जानी चाहिए।¹⁶ राजस्थान में ग्रामसभा को बजट पर विचार करने की शक्ति तो दी गयी है किन्तु ग्रामसभा इस बजट को स्वीकृत या अस्वीकृत करने की शक्ति नहीं रखती, यद्यपि यह व्यवस्था की गई है कि ग्रामसभा की बैठक में उस सम्बन्ध में व्यक्त किये गये विचारों और टिप्पणियों को सावधानी से मिलकर ग्राम पंचायत एवं पंचायत समिति के समक्ष प्रस्तुत किया जायेगा। ग्रामसभा की बैठक प्रायः उस ग्राम में आयोजित की जाती है, जहाँ पर ग्राम पंचायत का कार्यालय या पंचायत भवन होता है। ग्रामसभा की बैठक की अध्यक्षता सरपंच और उसकी अनुपस्थिति में उपसरपंच करता है। सरपंच एवं उपसरपंच दोनों की अनुपस्थिति की स्थिति में, जनता द्वारा, उपस्थित पंचों में से किसी एक को ग्रामसभा की अध्यक्षता करने के लिए चुना जाता है। निर्वाचित ग्राम पंचायत से यह अपेक्षा की जाती है कि इस प्रकार आयोजित ग्राम सभा की बैठक में ग्रामसभा पंचायत के कार्य-क्रमों और कार्य प्रगति का विवरण प्रस्तुत किया जाये। ग्रामसभा के अध्यक्ष और सचिव पर यह दायित्व है कि ग्रामसभा की बैठक में व्यक्त किए गए विचारों तथा टिप्पणियों को, निर्वाचित ग्राम पंचायत की धागामी बैठक में विचारार्थ रखा जायेगा। इस प्रकार निर्वाचित ग्राम पंचायत का यह दायित्व है कि अपने कामकाज में वह, ग्रामसभा द्वारा व्यक्त विचारों का ध्यान रखेगी।

ग्रामसभा की बैठक आयोजित करने में ग्रामीण जनता स्वयं भी बहुत कर सकती है यदि ग्राम के कुल वयस्क नागरिकों का 25 प्रतिशत या 100 वयस्क नागरिक, लिखित में ग्रामसभा की बैठक आयोजित करने का अनुरोध सरपंच में करें तो सरपंच को ऐसी बैठक आमंत्रित करनी होती है। ग्रामीण निवासियों द्वारा

जब इस प्रकार की बैठक बुलाने का अनुरोध किया जाता है तो उसमें बैठक का समय तथा उसमें विचार किये जाने वाले विन्दुओं (एजेण्डा) का संकेत भी करना होता है। यदि इस प्रकार का अनुरोध किये जाने पर, सरपंच ग्रामसभा की बैठक नहीं बुलाता है तो ऐसा अनुरोध करने वाले निवासी स्वयं ग्रामसभा की बैठक का आयोजन कर सकते हैं। इस प्रकार की बैठक बसल उसी ग्राम में की जानी चाहिए जहाँ ग्राम पचायत का मुख्यालय हो। राजस्थान में ग्रामसभा की स्थिति मात्र सलाहकारी है। ग्रामसभा ग्रामपचायत द्वारा नियोजित विभिन्न कार्यक्रमों पर अपनी राय व्यक्त कर सकती है, उसके द्वारा व्यक्त विचारों को मानना ग्रामपचायत के लिए बाध्यकारी नहीं है।¹⁷

ग्रामसभा की बैठक आयोजित करने के बारे में यह प्रावधान किया गया है कि ग्रामवासियों को इसकी सूचना कम से कम 15 दिन पूर्व दी जानी चाहिए। इसी सूचना में उन्हें बैठक की तारीख, समय और कार्यसूची प्रकट की जानी चाहिए। यह सूचना दन के लिए पचायत क्षेत्र में आने वाले प्रत्येक गांव में प्रमुख प्रमुख स्थानों पर ऐसी सूचना लिखित में चिपकाई जानी चाहिए। इसके अनतिरिक्त पचायत क्षेत्र के प्रत्येक गांव में दोल बजाकर ऐसी बैठक की घोषणा की जानी चाहिए। इन दोनों विधियों के अनतिरिक्त ग्राम पचायत के सभी निर्वाचित पदाधिकारी पचायत सचिव और ग्राम में कार्यरत सरकारी कर्मचारियों—प्रध्यापक और ग्रामसेवक आदि पर यह दायित्व होता है कि वे ग्रामसभा की बैठक की सूचना का अपनी क्षमतानुसार प्रसारण करें।¹⁸

बैठक की कार्यवाही का अभिलेखन

नियमों में यह प्रावधान किया गया है कि ग्रामसभा की बैठक की कार्यवाही का लिखित में अभिलेखन रखा जायेगा। नियमों में कहा गया है कि किसी भी वित्त वर्ष में होने वाली ग्रामसभा की प्रथम बैठक में ग्राम पचायत का बजट प्रस्तुत किया जायेगा तथा उस बजट पर व्यक्त किये गये ग्रामवासियों के विचारों को निम्ना जायेगा। ग्रामसभा की प्रत्येक बैठक में ग्रामीणों को इस बात से अवगत कराया जायेगा कि ग्राम पचायत जिन जिन कार्यक्रमों पर कार्य कर रही है। इन बैठकों में ग्राम पचायत की कार्यप्रणाली, प्रगति आदि की समीक्षा की जायेगी। ग्रामसभा की बैठक में इस बारे में जो भी विचार व्यक्त किये जायेंगे उन सब का हिंदी में लिखित विवरण रखा जायेगा और यह विवरण पञ्चशत द्वारा हस्ताक्षरित होगा। सरपंच पर यह दायित्व डाला गया है कि ग्राम सभा के पचायत क्षेत्रों का सन्तुष्टि होन के नाम वह इस विवरण को ग्राम पचायत की प्रथम बैठक में प्रस्तुत करेगा।

ग्रामसभा के अधिकार व कर्तव्य के बारे में पंचायती राज पर प्रस्तुत सादिक अली प्रतिवेदन में कहा गया है कि ग्रामसभा के अधिकार और कर्तव्यों की परिभाषा नये-नूने शब्दों में करना कठिन है। धीरे-धीरे काम करने के माध्यम से एक परम्परा विकसित होगी और ग्रामसभा वह महत्वपूर्ण स्थान प्राप्त कर लेगी जिससे पंचायती राज की ऊपर की संस्थाएँ शक्ति प्राप्त करेंगी। हमारे विचार में, ग्रामीण जीवन को प्रभावित करने वाले समस्त महत्वपूर्ण मामलों पर ग्रामसभा को विचार करना चाहिए। लोगों को यह अनुभव होना चाहिए कि ग्रामसभा स्थानीय विकास में उनकी आवाज को बुलन्द करने के लिए और उनके बर्तों को दूर करने में सहायता देने के लिए है। ग्रामसभा की बैठक में सामान्य विचार-विमर्श के लिए जो विषय कार्यक्रम में सम्मिलित किए जाने चाहिए, वे इस प्रकार हैं :⁹

1. पंचायत का बजट
2. पंचायत की ऑडिट रिपोर्टें और इसका अनुपालन
3. पंचायत की योजना
4. योजना की प्रगति और विनाश की विभिन्न प्रवृत्तियों की रिपोर्टें
5. पंचायत के काम काज का स्तर
6. ग्रामसभा के निर्णयों की क्रियान्वित का लेखा जोखा
7. ऋण और सहायता के रूप में प्राप्त धन राशि के उपयोग की रिपोर्टें
8. सहकारी आन्दोलन सहकारिताओं से सम्बन्ध रखने वाले ग्राम विषय तथा सहकारी समितियों द्वारा सुभाएँ गए मुद्दों का विवरण
9. ग्रामीणों के सामान्य हितों के मामले जैसे ग्रामीण खरागाह, जलाशय, सार्वजनिक कुओं आदि,
10. ग्राम पाठशाला का कार्य संचालन
11. महत्वपूर्ण सूचनाओं और निर्णयों की जानकारी।

सादिक अली प्रतिवेदन में यह भी कहा गया है कि ग्रामसभा में होने वाले विचार विमर्श को केवल कार्यसूची में सम्मिलित विषयों तक ही सीमित नहीं रहना चाहिए बल्कि जनता के अभाव अभियोगों का भी एक निश्चित विषय उत्तम विचारार्थ लिया जाना चाहिए। इस विषय के अन्तर्गत केवल वास्तविक शिकायतों पर ही विचार विमर्श की अनुमति होनी चाहिए, अनावश्यक और अनर्थक टिप्पणियाँ करने की अनुमति नहीं दी जानी चाहिए। यदि शिकायतें ऐसी हों जिनको दूर करना स्थानीय पंचायत ने अधिकारों में न हो तो ग्रामसभा को चाहिए कि ग्राम पंचायत से आग्रह करे कि वह इस शिकायत को उचित अधिका-

रियो के ध्यान में लाए। ग्रामसभा की बैठकों में प्रारम्भिक एक घण्टे का समय प्रश्नोत्तर के लिए दिया जाना चाहिए।¹⁰

ग्रामसभा की सत्रभावी भूमिका : एक मूल्यांकन

मातृवर्ष के जिन जिन राज्यों ने अपनी पंचायती राज की व्यवस्था में ग्रामसभा का प्रावधान किया है, उन सबके अवलोकन और मूल्यांकन से यह तथ्य निर्विवाद रूप से स्पष्ट हो गया है कि ग्रामसभा एक ऐसी प्रभावहीन संस्था है जो ग्रामीण जनता पर कोई प्रभाव डालने में सफल नहीं हुई है। यह निष्कर्ष भारत सरकार द्वारा 1982 में, पंचायती राज की गरचना में ग्रामसभा की भूमिका के अध्ययन के लिए नियुक्त एक अध्ययन दल ने निराला था।

राजस्थान में भी ग्रामसभा, पंचायती राज की व्यवस्था में कोई महत्वपूर्ण स्थान नहीं बना सकी है और इसलिए राजस्थान में सन 1961 में सरकार ने ग्रामसभा को सक्रिय बनाने के लिए ग्रामीण लोगों को संगठित करने और इस दिशा में आवश्यक पहल करने के लिए अपनी ओर से सक्रिय प्रयत्न किये थे। राज्य सरकार के विकास विभाग जिलापरियद तथा पंचायत समितियों में ग्रामसभा को सक्रिय बनाने के लिए इस समय प्रयत्न किये किन्तु इन प्रयत्नों में कोई सफलता नहीं मिल सकी। 1964 में गादिक झेली प्रतिवेदन ने भी ग्रामसभा के बारे में यह सर्वसम्मत मत व्यक्त किया कि "जिन लोगों ने हम मिले हैं या उन व्यक्तियों द्वारा है वे सभी हम बात पर एक मत हैं कि ग्रामसभा अभी तक एक प्रभावशाली संस्था नहीं बन पायी है। यह पाया गया है कि ग्रामसभा की बैठकें नियमित रूप से नहीं बुलाई जाती हैं और कुछ अपवादों को छोड़कर बैठकों में उपस्थिति भी अच्छी नहीं होती। ग्रामसभा में अभी तक लोगों में आवश्यक उत्साह और रुचि पैदा नहीं की है"।¹¹

राजस्थान में ग्रामसभा की प्रभावशीलता के बारे में जो अनुसंधान हुए हैं उनमें 19 निष्कर्ष व्यक्त किया गया है कि ग्रामसभाओं में आयोजन गांवों में स्वयं गांवियों की पहल और प्रयास में नहीं होता बल्कि उत्तम आयोजन सरकार और उसमें सम्बन्धित प्रशासनिक अधिकारियों की पहल में होता है। इन ग्रामसभाओं पर प्रायः राज्य के प्रशासनिक अधिकारियों और कर्मचारियों, विवेचक रात्रय विभाग के कर्मचारियों प्रभावों रूप में श्रद्धा रहते हैं। ग्रामीण जनता की उपस्थिति भी पर्याप्त निराशाजनक पायी गयी है उनमें भी स्थितियों की समस्याओं का एक सम नज़र नहीं है।¹²

निष्क्रियता के कारण

सादिक मली प्रतिवेदन में ग्रामसभा की निष्क्रियता के जो कारण बताये हैं वे इस प्रकार हैं ¹³

1. उचित प्रचार का अभाव

इसकी बैठक सम्बन्धी सूचना जारी नहीं की जाती है और समय पर उन्हें प्रचारित भी नहीं किया जाता। इस कारण ग्रामीण जन ग्रामसभा की बैठक में भाग नहीं ले पाते हैं।

2. अनुपयुक्त समय

बैठकें कभी-कभी ऐसे समय में आयोजित की जाती हैं जब लोग फसल के कार्य में व्यस्त होते हैं और कृषकों के लिए वह समय उपयुक्त नहीं रहता।

3. सरपंच की उदासीनता

बहुत से सरपंच ग्रामसभा की ओर से उदासीन रहते हैं और बैठकें आयोजित करना का पूरा ध्यान नहीं देते। कुछ विषयों में आलोचना के डर से भी वे लोगों की ग्राम सभा में आने से डरते हैं।

4. कानूनी मान्यता का अभाव

इस समय पंचायती राज कानून के अधीन ग्रामसभा का कोई निश्चित दर्जा नहीं है। इसमें इन समस्या के विकास में अवरोध उत्पन्न हुआ है।

5. कार्य और कार्यक्षेत्र की अपर्याप्तता

इन समय ग्रामसभा के कार्यों का क्षेत्र बहुत सीमित है। केवल धाकड़ों की जानकारी दे देने और विभिन्न प्रवृत्तियों का घिसा-पिटा व्योरा दे देने मात्र में लोगों में उत्साह पैदा नहीं होता। ग्रामसभा में जिन विषयों पर विचार-विमर्श किया जाय वे ऐसे होने चाहिए, जो लोगों की दैनन्दिन समस्याओं से सम्बन्ध रखने हों। ग्रामसभा में शुद्ध और चित्ते-पिटे ढंग के विचार-विमर्श नहीं होने चाहिए।

6. लोगों की निरक्षरता

गावों में निरक्षर लोगों की संख्या अत्यधिक है। इस कारण उन्हें ग्राम सभा की बैठकों में आकृष्ट करने में अनेक व्यावहारिक कठिनाइयों का सामना करना पड़ता है।

7. सचिव सम्बन्धी सहायता का अभाव

इस समय ग्रामसभा के लिए सचिव सम्बन्धी सहायता की कोई व्यवस्था नहीं है।

ग्रामसभा के अप्रभावी होने के कुछ अन्य कारण इस प्रकार हैं

1. लोगों की जानकारी का अभाव

ग्राम पंचायत और ग्रामसभा के बारे में जो अनुसंधान हुए हैं उनका भी यह निष्कर्ष है कि गावों के लोगों को वस्तुतः यह जानकारी ही नहीं होती कि ग्राम पंचायत के अनिश्चित ग्रामसभा नामक एक और संस्था भी होती है। जिन ग्रामीणों को इन दोनों संस्थाओं के अस्तित्व का भान भी था उन्हें भी यह जानकारी नहीं थी कि दोनों संस्थाओं के पृथक् पृथक् दायित्व और कार्य क्या हैं।

2. ग्रामसभा हेतु उपयुक्त स्थान की कमी

ग्रामसभा के आयोजन के प्रति निष्क्रियता का एक प्रभावशाली कारण यह भी पाया गया है कि ग्राम पंचायत के क्षेत्र में कोई ऐसा स्थान प्रायः नहीं होता है जो ग्राम की समस्त वयस्क जनता के एकत्र होना हेतु सुविधाजनक और सर्वमान्य हो। प्रायः एक ग्राम पंचायत के क्षेत्र में एक से अधिक गाव सम्मिलित होते हैं जब पंचायत मुख्यालय पर आयोजित होने वाली इस बैठक में पंचायत क्षेत्र के अन्य गावों के लिए दूरी की असुविधा के कारण उपस्थित हो पाने में कठिनाई अनुभव होती है।

3. पंचायत सदस्यों की अनिच्छा

प्रायः यह भी दया गया है कि ग्राम पंचायत में एक बार चुन कर भाग्य हुए सदस्य ग्रामसभाओं के आयोजन के प्रति इसलिए इच्छुक नहीं होते क्योंकि सभी बैठकों में ग्राम पंचायत के वयस्क लोगों और उनकी गतिविधियों के बारे में न केवल प्रश्न दिना जाता है बल्कि निर्वाचित सदस्यों और सरपंच से उनके उत्तर भी अपेक्षा की जाती है। इस प्रकार के बानाबस में बचने के लिए सदस्यीय सदस्य सदस्य प्रदर्शन करते रहते हैं और इसके कारण ग्रामसभा के आयोजन की सूचना का उचित प्रचार-प्रसार इस अल्पनिहित अवरोध के कारण नहीं हो पाता है।

4. ग्रामीण जनता की घटती

ग्राम के नागरिक प्रायः ग्रामसभाओं की गंभीरता में नहीं लेते। ग्रामीण जनता भी इस प्रवृत्ति का एक कारण तो यह है कि गाव के लोग यह अनुभव

करते हैं जि सत्ता पक्ष ऐसी समझौते में अनावश्यक रूप से ध्याया रहता है और सभी लोगों को अपने विचार प्रस्तुत करने का समुचित अवसर नहीं मिलता। पंचायत चुनावों में पराजित हुआ पक्ष प्रायः ऐसी बैठकों का सामूहिक बहिष्कार करते हुए भी देखा गया है।

ग्रामसभा को प्रभावी बनाने के लिए सुझाव

ग्रामसभा को सशक्त और प्रभावी बनाने का अर्थ ग्रामसभा की बैठक में होने वाली कार्यवाही की प्रकृति और ग्राम पंचायतों को दिए गये कर्तव्यों और अधिकार पर निर्भर है। ग्रामीण विकास को गति देने के लिए ग्रामसभा को सार्थक और प्रभावी बनाना अत्यन्त आवश्यक है। इसे सशक्त बनाने के लिए राजस्थान में पंचायती राज पर नियुक्त उच्च स्तरीय गिरधारी लाल ग्राम समिति ने निम्नांकित सिफारिशें की थी ¹⁴

1. राजस्थान में जो गुजरात की भाँति ग्रामसभा की वैधानिक मान्यता प्रदान की जानी चाहिए। गुजरात में ग्राम पंचायत (ग्रामसभा बैठक एवं कार्य) नियम 1964 के माध्यम से ग्रामसभा को न केवल वैधानिक मान्यता प्रदान की गयी है अपितु उसकी कार्य प्रक्रिया एवं बैठक आयोजित करने के विभागीय नियम भी घोषित किये हुए हैं। इसी तरह की व्यवस्था राजस्थान में भी की जानी चाहिए।
2. प्रत्येक ग्राम पंचायत के क्षेत्र में कार्यरत ग्रामसेवक और ग्रुप सचिव के लिए ग्रामसभा की बैठक में उपस्थित होता अनिवार्य घोषित किया जाना चाहिए। सरपंच के लिए भी वैधानिक रूप से यह अनिवार्य बना दिया जाना चाहिए जि वह ग्रामसभा की बैठक में उपस्थित रहे और यदि ग्रामसभा की लगातार तीन बैठकों में वह अनुपस्थित रहे तो उस सरपंच पद पर बन रहने के अयोग्य घोषित कर दिया जाय। नियमों में यह स्पष्ट प्रावधान किया जाना चाहिए कि ग्रामसभा की बैठक आयोजित करना सरपंच का प्राथमिक दायित्व है। पंचायत समिति के प्रकार अधिकारियों तथा विकास अधिकारियों को भी ग्रामसभा की बैठक में उपस्थित होने के लिए ऐसे निर्देश दिये जायें ताकि ग्रामसभा में व्यक्त विचारों के आधार पर वे ग्रामीण विकास को व्यावहारिक दिशा दे सकें।
3. वर्तमान में ग्रामसभा की बैठकें फसल बोने और फसल की कटाई के समय होती हैं। इस व्यवस्था को बदल कर प्रति वर्ष इनकी दोनो

बैठकों मई-जून तथा दिसम्बर-जनवरी में आयोजित करने की व्यवस्था की जानी चाहिए ।

4. ग्रामसभा की बैठक में सामान्य जनता की सक्रिय सहभागिता वस्तुतः इस बात पर निर्भर करेगी कि उन्हें बैठक के परिणाम कितने सार्थक प्रतीत होने हैं । जनता की यह भागीदारी धीरे-धीरे स्वन बढेगी । इसलिए ग्राम सभा की बैठक के लिए कोई गणपूर्ति निर्धारित नहीं की जानी चाहिए ।
5. पटवारी ग्रामीण जनता के लिए सर्वाधिक महत्वपूर्ण कर्मचारी होता है । ग्रामीणों की अधिकांश समस्याएँ राजस्व विभाग से सम्बन्धित होती हैं अतः पटवारी के लिए भी यह आवश्यक बनाया जाना चाहिए कि वह ग्रामसभा की बैठक में उपस्थित रहे । उसकी यह उपस्थिति ग्रामीण जनता के लिए अत्यधिक उपयोगी सिद्ध होगी ।
6. ग्रामसभाओं की बैठक में, उपस्थित लोगों के सम्बन्धी मापणों के स्थान पर नागरिकों को पचायत कार्यों के बारे में प्रश्न पूछने के लिए प्रोत्साहित किया जाना चाहिए । उपस्थित सरपच और पंचों को यह प्रश्न करना चाहिए कि वे प्रश्नकर्ता की जिज्ञासा को सन्तुष्ट करें ।
7. ग्रामसभा की बैठक में जो भी सुझाव और विचार प्रस्तुत किये जायें उनका लिखित अभिलेख तैयार किया जाना चाहिए तथा ग्रामपचायत की अगली बैठक में उसे विचारार्थ रखा जाये । ग्रामसभा में उठाये गये मुद्दों पर ग्राम पचायत में जो भी कार्यवाही की उससे ग्रामसभा की अगली बैठक में अवगत कराया जाना चाहिए ।
8. पचायत समिति के पदाधिकारियों को तथा ग्राममेवक आदि को ग्रामीण क्षेत्र में पचन क्षेत्रों का कार्यक्रम ग्रामसभा की बैठक की तिथि के अनुसार निर्धारित करना चाहिए ताकि ग्रामसभा की बैठक में वे उपस्थित रह सकें ।
9. पचायत क्षेत्र के मूल अध्यापकों के लिए भी ग्रामसभा की बैठक में भाग लेना अनिवार्य किया जाना चाहिए ।
10. तहसीलदार और नायब तहसीलदार को भी यथासम्भव ग्रामसभा की बैठक में उपस्थित रहना चाहिए । यदि सम्भव हो तो क्षेत्रीय उदगट परिषद् के भी, इन बैठक में उपस्थित रहना चाहिए । ग्रामसभा की बैठक में, प्रसार अधिकारी द्वारा किये गये कार्यों का मूल्यांकन और विचार-विमर्श करना चाहिए ।

11. ग्रामसभा की बैठकों में भाग लेने वाले लोगों में जब तक पूर्ण रुचि जागृत न हो जाये तब तक ऐसी बैठकों के आयोजन के समय सिनेमा, कठपुतली का प्रदर्शन, समूहगान जैसे आकर्षक मनोरंजक कार्यक्रम प्रस्तुत किये जाने चाहिए। इस प्रकार के कार्यक्रमों के आयोजन का बैठक की तिथि के एक सप्ताह से पूर्व सम्पूर्ण पंचायत क्षेत्र में सक्रिय प्रचार किया जाना चाहिए। ग्रामसभा की बैठक को ठीक समय पर आयोजित करने का दायित्व ग्रामसेवक को व्यक्तिगत रूप से दिया जाना चाहिए।
12. ग्रामसभा के कोई विशिष्ट कार्यकारी दायित्व नहीं है किन्तु ग्रामसभा को वस्तुतः वंसी हो भूमिका निभानी है जैसी कि केन्द्रीय सरकार की संरचना में समद निभाती है। पंचायत क्षेत्र की योजना, ग्रामीण क्षेत्र की विभिन्न पाठशालाओं के कार्य, चरागाह, ग्राम के तालाब, कुएँ, पंचायत बजट इत्यादि ग्रामवासियों की सामान्य रुचि के समस्त विषयों पर ग्रामसभा की बैठकों में विचार किया जाना चाहिए।

ग्रामसभा की बैठकों आयोजित करने की सार्वकता इस तथ्य में निहित है कि यह नागरिकों को ग्रामीण विकास की व्यापक प्रक्रिया के प्रति, कितनी महत्वागी बन पाती है। ग्रामसभा की बैठकों में नागरिकों की अच्छी उपस्थिति इस बात का प्रमाण मानी जा सकती है कि ग्राम के लोग अपने गाँव के विकास के प्रति कितने सजग, समर्पित और सन्निष्ठ हैं। ग्रामसभा में ग्रामीणों की उपस्थिति से इस बात का अनुमान भी लगाया जा सकता है कि पंचायती राज की संरचना को गाँव के विकास के लिए कितना सार्वक और उपयोगी माना है। महात्मा गाँधी ने कहा था कि ग्राम स्वराज्य का मेरा विचार प्रत्येक ग्राम को एवं ऐसी स्वतन्त्र इकाई बनाने से है जो अपने आप में आत्मनिर्भर हो। ग्राम पंचायत अपने नागरिकों के लिए व्यवस्थापिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका तीनों की सम्मिलित भूमिका का निष्पादन करे। महात्मा गाँधी के ग्राम स्वराज्य का यह सपना यद्यपि पूर्ण रूप से साकार नहीं किया जा सकता किन्तु ग्रामसभा को सक्रिय सार्वकता प्रदान कर, इस दिशा में आगे प्रयाण अवश्य किया जा सकता है।

सन्दर्भ

1. महात्मा गांधी, ग्राम स्वराज्य, नवजीवन प्रकाशन मन्दिर, ग्रहमदाबाद, पृष्ठ 15
2. जयप्रकाश नारायण, ए प्ली फार रिकस्ट्रक्शन ऑव इंडियन पालिटिक्स, काशी सर्व सेवा सघ प्रकाशन, 1959, पृ 81-91
3. सादिक अली पंचायती राज अध्ययन दल की रिपोर्ट, पंचायत एवं विकास विभाग, राजस्थान सरकार, 1964, पृ. 44
4. उपरोक्त
5. उपरोक्त
6. द राजस्थान पंचायत एण्ड ग्राम पंचायत (जनरल) स्ट्रुक्चर, गवर्नमेंट ऑफ राजस्थान, धारा, 65-69, 1961, पृ 23-24
7. एम एल गणवाल, राजस्थान पंचायत एवं ग्राम पंचायत कोड 1973
8. उपरोक्त
9. सादिक अली प्रतिवेदन, पृ. 46-47
10. उपरोक्त
11. उपरोक्त
12. रविन्द्र शर्मा, के. डी. त्रिवेदी और गिरवर सिंह, प्रशासन गांवों की ओर एक अध्ययन, लोक प्रशासन विभाग, राजस्थान विश्वविद्यालय, जयपुर (एक अप्रकाशित अध्ययन प्रतिवेदन)
13. सादिक अली प्रतिवेदन, पूर्वोक्त
14. गिरधारी लाल व्यास समिति प्रतिवेदन, सामुदायिक विकास और पंचायत विभाग, राजस्थान सरकार, जयपुर 1973

नगरीय संस्थाओं का कार्मिक प्रशासन

कार्मिक प्रशासन, प्रशासकीय व्यवस्था का सबसे महत्वपूर्ण तथा जटिल आयाम है। किसी प्रशासकीय संगठन के संचालन में जिन महत्वपूर्ण उपकरणों और घटकों की आवश्यकता होती है, कार्मिक वर्ग उसमें सबसे आवश्यक साधन होता है। किसी भी राष्ट्र के नागरिकों का कल्याण सरकार की कुशलता पर निर्भर करता है और यह कार्यकुशलता उसके कार्मिक वर्ग पर निर्भर करती है। इसलिए यह माना जाता है कि कार्मिक वर्ग के कुशल प्रशासन पर प्रबन्ध व्यवस्था की प्रभावशीलता निर्भर करती है। यही कारण है कि कार्मिक वर्ग का प्रशासन, अध्ययन एवं मनन का एक महत्वपूर्ण क्षेत्र माना जाने लगा है।

प्राधुनिक युग में यह निर्विवाद रूप से स्वीकार किया जाने लगा है कि यदि किसी प्रशासकीय संगठन का कार्यभार सक्षम और कुशल कर्मचारियों के हाथों में नहीं है तो वह संगठन न तो अपने उद्देश्यों की पूर्ति कर सकता है और न ही जनता के सम्मान और विश्वास का पत्र बन सकता है। सफल, कुशल और सख्त सेवा वर्ग जहाँ एक ओर प्रशासन की उत्कृष्टता के लिए आवश्यक है वहीं लोक कल्याण की अभिवृद्धि का भी आधार स्तम्भ है। 1950 के दशक के पश्चात् यह तथ्य चिन्तन के स्तर पर स्थापित हो गया है कि प्रशासन में मानवीय पहलू की अपेक्षा करना स्वयं प्रशासकीय संगठन के लिए घातक हो सकता है। वस्तुतः प्रशासन के नियता भी प्रशासकीय यंत्र को संचालित करने वाले लोगों का ध्यान न रखें तो सम्पूर्ण प्रशासकीय ढांचा चरमरा जायेगा और प्रशासकीय व्यवस्था अस्त व्यस्त हो जायेगी। वही प्रशासन सफल हो सकता है जो मानव स्वभाव और मानवीय आभासाओं के अनुरूप हो। कार्मिक प्रशासन, किसी भी प्रशासनिक व्यवस्था का ऐसा केन्द्र बिन्दु बन गया है जिसके कलेवर में प्रशासन की विविध समस्याओं की छाया की अनुभूति की जा सकती है।

स्थानीय स्वायत्त शासन की सस्थाओं में भी कार्मिक प्रशासन का वही महत्व है जो महत्व उसे राष्ट्रीय एवं राज्य स्तरीय प्रशासन में प्राप्त है। किसी भी संगठन की कार्यक्षमता प्रमत्त, उसके कर्मचारियों पर ही निर्भर करती है और स्वायत्त शासन की सस्थाएँ भी इसका अपवाद नहीं हैं। इन सस्थाओं की सफलता बहुत कुछ इस बात पर भी निर्भर करती है कि उनके कर्मचारियों का कार्यकुशलता और कार्यक्षमता किसनी बढ़ी चढ़ी है, कर्मचारी वर्ग स्थानीय जनता को सेवाएँ देने के प्रति कितने तत्पर हैं और स्वायत्त शासन के माध्यम से लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण का लक्ष्य पूरा करने के प्रति वे कितने सचेष्ट हैं। हरमन फाईनर का यह मत है कि सरकार के राजनीतिक पक्ष में चाहे कितनी ही शक्ति हो, उनका राजनीतिक दर्शन कितना ही बुद्धिमत्ता पूर्ण हो और नेतृत्व एवं प्रभुत्व कितने ही ऊँचे हो—ये सब अधिकारियों, विशिष्ट मामलों में विशेषज्ञ सलाह प्रदान करने वाले विशेषज्ञों और उन स्थाई कर्मचारियों, जिन्हें विशेष रूप से कार्य को करने के लिए नियुक्त किया जाता है, के बिना प्रभाव शून्य होंगे।¹ इसी प्रकार ग्रामीण नगरीय सम्बन्ध समिति ने भी नगरीय सस्थाओं के कार्मिक प्रशासन के सम्बन्ध में यह विचार व्यक्त किया है कि “प्रभावी स्थानीय सेवा के आवश्यक उत्तरदायित्वों में कर्मचारियों की निष्ठा, दक्षता, निष्पक्षता और कर्तव्यों के प्रति समर्पण प्रादि की गणना की जा सकती है। इन सब गुणों की पूर्ति उन कर्मचारियों के माध्यम से की जा सकती है जो योग्यता के आधार पर स्थाई रूप से, पद की सुरक्षा और पदोन्नति की आवश्यकसमावना दर्शाते हुए उचित और पर्याप्त वेतन श्रमशक्ति में संगठित किए गये हैं।”²

नगरपालिकाओं का प्रशासन भी बायों से अधिकार की समस्या में प्रस्त हो गया है। प्रशासनिक बायों में बढती जटिलता कारण नगरपालिका प्रशासन के संचालन हेतु आवश्यक और तकनीकी ज्ञान की आवश्यकता पडने लग गयी है। नगरीय सस्थाओं में सब देखभाल में न केवल गार्ड, रोकनी और जन वितरण जैसे प्राथमिक और अनिवार्य बायों के सम्पादन की ही परेक्षा की जाती है अपितु उनमें सब गरीबी के उन्मूलन हेतु प्रायोजित विभिन्न कार्यक्रमों में भी सक्रिय भूमिका निभान की अपेक्षा की जाती है। यही नही नगरपालिकाओं के स्तर पर विभिन्न निर्माण कार्य होने लगे हैं, पर्यावरण संरक्षण के विभिन्न कार्यक्रम भी इस स्तर पर संचालित किए जाने लगे हैं, और गरीबी की सीमा रेखा में नीचे रहने वाले लोगों को आवास इत्यादि बनकर देना, परिवारों का उन्नत सिस्म में निर्माण तथा सड़क एवं मृत्तिका के प्रति वैज्ञानिक दृष्टिकोण से

रखरखाव किया जाने लगा है। नगरीय सस्थाओं के दायित्वों में आये इस परिवर्तन के कारण इन सस्थाओं में अप्रशिक्षित और अदक्ष कर्मचारियों के स्थान पर कुशल और दक्ष तथा तकनीकी कर्मचारियों की आवश्यकता बढ़ गयी है। यह सुविद्धित है कि नागरिक सेवाओं का स्तर निम्नित किये गये कर्मचारियों की योग्यता पर निर्भर करता है। वस्तुतः नगरीय सस्थाओं द्वारा सम्पादित नगरीय सेवाओं के कुशल सम्पादन में जिन गुणों की आवश्यकता कार्मिक वर्ग में वाछनीय होती है उनका उस वर्ग में प्रायः अभाव दृष्टिगोचर होता है। इस स्थिति का कारण यह है कि सम्पूर्ण देश में नगरीय प्रशासन में सुसंगठित तथा प्रभावी कार्मिक व्यवस्था का अभाव है। राजस्थान भी इस स्थिति का अपवाद नहीं है। इसी मन्दमं में, इस अध्याय में नगरीय सस्थाओं में कार्मिक प्रशासन की समस्याओं में उनके वर्गीकरण, भर्ती, पदोन्नति प्रशिक्षण एवं पदोन्नति व्यवस्था तथा वेतन और अन्य सेवा शर्तों पर विचार किया जा रहा है।

संविधान की अन्तर्गत स्थानीय शासन राज्य सूची का विषय है।¹³ इसी कारण भारत वर्ष में सभी राज्यों में नगरीय स्थानीय शासन की सस्थाओं में कर्मचारी वर्ग के सम्बन्ध में मित्र मित्र प्रणालिया प्रवर्तित हैं। यद्यपि स्वतन्त्रता के तुरन्त पश्चात के काल में 1948 और 1954 में स्थानीय सस्थाओं के प्रथम और द्वितीय सम्मेलन में प्रस्ताव पारित करते हुए यह भाग की गयी थी कि राज्य के स्तर पर स्थानीय शासन की कार्मिक व्यवस्था को व्यवस्थित स्वरूप प्रदान करने के लिए स्थानीय निकायों का राज्य स्तरीय सेवा संबंध बनाया जाना चाहिए। इस प्रस्ताव का स्थानीय शासन की केन्द्रीय परिषद ने भी 1956, 59, और 60 में समर्थन किया था।¹⁴ इसी तरह 1963 में राज्यों के नगरीय नियोजन मन्त्रियों के चतुर्थ सम्मेलन में भी इस दिशा में आवश्यक अभिशप्ता की गयी। इस सम्मेलन में प्रस्ताव पारित करते हुए भाग की गयी कि नगरीय सेवाओं की कुशलता और स्तर में वृद्धि के लिए यह आवश्यक है कि राज्यों के स्तर पर नगरीय प्रशासन के लिए राज्य स्तरीय प्रशासकीय, स्वास्थ्य इंजीनियरिंग और नगरीय नियोजन से सम्बन्धित सेवाओं का विकास किया जाना चाहिए ताकि अधिक कुशल और श्रेष्ठतर नगरीय प्रशासन उपलब्ध कराया जा सके।¹⁵

इन अभिशप्ताओं के पश्चात भारतवर्ष में प्रायः सभी राज्यों की सरकारों ने नगरीय सेवाओं के कार्मिक प्रशासन को व्यवस्थित आधार प्रदान करने की दृष्टि से इस सम्बन्ध में अनेक नियमों और विनियमों की उद्घोषणा की। इन उद्घोषणाओं में नगरीय सेवाओं में नियोजित किये जाने वाले कर्मचारियों

की योग्यताओं, उनके चयन, नियुक्ति, पदोन्नति और अनुशासनात्मक कार्यवाही इत्यादि आयामों को विनियमित करने हेतु आवश्यक नियमों की रूपरेखा प्रस्तुत की गयी। किन्तु जब राज्य सरकारों ने यह अनुभव किया कि नगरपालिकाएँ, उनके द्वारा प्रोषित सेवा नियमों की अनुपालना के प्रति लापरवाही और अवज्ञा का दृष्टिकोण प्रदर्शित करती हैं तो प्रायः अधिकांश राज्यों ने नगरीय सेवाओं के भिन्न प्रतिमानों को अपनाना आरम्भ कर दिया। तमिलनाडु भारत का पहला राज्य था जिसने राज्य स्तरीय नगरीय सेवा का निर्माण किया। इसके उद्धारण को अन्य पड़ोसी राज्यों केरल, आन्ध्रप्रदेश आदि ने भी अपने यहाँ अपनाया। विभिन्न राज्यों ने नगरीय सेवाओं के जो भिन्न भिन्न प्रतिमान अपनाये हैं उनमें एक लक्षण यह परिलक्षित होता है कि जहाँ नगरीय सेवा के लिए एकीकृत स्थानीय सेवाओं की व्यवस्था का चयन किया गया है उसके अन्तर्गत नगरपालिका कमिशनर्स को प्रमुख रूप से स्थान दिया गया है।

कहीं कहीं स्वास्थ्य अधिकारी, राश्वर्य अधिकारी, इंजीनियर्स को भी इस सेवा से नियोजित किया गया है किन्तु कुछ अन्य राज्यों में तकनीकी सेवा के इन पदाधिकारियों को राज्य की समन्वित सेवा से लिया जाता है और आवश्यकतानुसार उन्हें राज्यों की नगरपालिकाओं में प्रतिनियुक्ति पर भेजा जाना रहा है। नगरपालिकाओं में प्रतिनियुक्ति की अवधि में उनके वेतन का भुगतान और सेवा शर्तों का निर्धारण सम्बन्धित नगरपालिका के जिम्मे होना है यद्यपि उसका आधार वही सेवा शर्तें होती हैं जो उस पर समन्वित सेवा में रहते हुए प्रभावी होती हैं। आन्ध्रप्रदेश में नगरपालिकाओं के कमिशनर्स के लिए राज्य स्तरीय नगरपालिका सेवा बनायी गयी है। इस सर्वगं के अधिकारियों की नियुक्ति राज्य की नगरपालिकाओं या नगर निगमों में ही की जा सकती है। इसके विपरीत स्वास्थ्य और इंजीनियरिंग सेवा के अधिकारी राज्य की समन्वित सेवा में से ही लिए जाते हैं और नगरपालिकाओं में उनकी प्रतिनियुक्ति निश्चित अवधि के लिए कर दी जाती है। उत्तरप्रदेश और कर्नाटक में नगरपालिकाओं के लिए स्वास्थ्य और इंजीनियरिंग सेवा का पृथक् सं निर्माण किया गया है इसके विपरीत उड़ीसा में नगरपालिकाओं में जो अधिकारी नियुक्त किये जाते हैं वे राज्य की प्रशासकीय सेवा, इंजीनियरिंग सेवा, जन स्वास्थ्य सेवा से लिए जाते हैं तथा जब वे नगरपालिकाओं में नियुक्त होते हैं तो उनका व्यय नगरपालिकाओं पर ही भारित होता है। विगत कुछ वर्षों में यद्यपि राज्यों के स्तर पर नगरपालिकाओं के लिए एकीकृत नगरीय सेवा के निर्माण की प्रवृत्ति बढ़ी है फिर भी महाराष्ट्र, गुजरात और पश्चिमी बंगाल में वर्षों में अनुभूत पृथक् कामिक प्रणाली

को अभी तक नहीं छोड़ा है। कनिष्ठ राज्यों ने अपने यहां नगरपालिकाओं के लिए नगर पालिका मेवा का राज्य स्वर्ण बनाने की विधिवत घोषणा कर दी है तथापि उन्होंने अभी तक व्यवहार में उसे क्रियान्वित नहीं किया है। यही कारण है कि भारतवर्ष के विभिन्न राज्यों में नगरीय निकायों में जो कार्मिक प्रणाली अपनायी हुई है उसे सुव्यवस्थित नगरीय कार्मिक प्रणाली नहीं कहा जा सकता। वर्तमान में नगर निकायों के कार्मिक प्रशासन के संबंध में जो विभिन्न पद्धतियां या प्रणालियां विभिन्न राज्यों में अपनायी हुई हैं उन्हें प्रमुख रूप से तीन वर्गों में बांटा जा सकता है :

1 पृथक् कार्मिक प्रणाली

इस प्रणाली के अन्तर्गत प्रत्येक नगरीय इकाई अपने कर्मचारियों की नियुक्ति करने और उनकी सेवा शर्तों को विनियमित करने के लिए पूर्णतः अधिकृत और स्वतन्त्र होती है। इन कर्मचारियों की नियुक्ति चूंकि एक विशिष्ट नगर पालिका या नगरीय इकाई में होती है इसलिए किसी अन्य नगरीय इकाई में उन्हें स्थानान्तरित नहीं किया जा सकता। नगरीय निकायों द्वारा प्रायः निम्न स्तरीय पदों के लिए यह प्रणाली अपनायी जाती है।

2 एकीकृत कार्मिक प्रणाली

इस पद्धति के अन्तर्गत नगरीय निकायों के कनिष्ठ पदों या सभी प्रकार के कार्मिक पदों के लिए सम्पूर्ण राज्य के लिए एक सेवा होती है जिसका प्रशासनिक विनियमन और नियन्त्रण सम्बन्धित राज्य सरकार द्वारा किया जाता है। इस प्रणाली में राज्य स्तर पर नगरीय निकाय के विभिन्न सेवा वर्गों के लिए कर्मचारियों की भर्ती की जाती है और उन्हें राज्यों के कार्यशील नगरीय निकायों में कहीं भी नियुक्त और स्थानान्तरित किया जा सकता है। ये कर्मचारी केवल नगरीय प्रशासन के लिए ही नियोजित किये जाते हैं और नगरीय प्रशासन की इकाईयों में ही पूरे राज्यों में कहीं भी स्थानान्तरित हो सकते हैं।

3. समन्वित कार्मिक प्रणाली

इस पद्धति के अन्तर्गत नगरीय निकायों के कर्मचारियों के लिए कोई विशेष प्रणाली नहीं अपनायी जाती बल्कि राज्य सरकार के विभिन्न प्रशासकीय विभागों और स्थानीय निकायों में नियुक्त किये जाने वाले कर्मचारी एक ही वर्ग

से लिए जाते हैं। समूचे राज्य की प्रशासकीय व्यवस्था में से कर्मचारियों को स्थानीय निकायों में भेजा जाता है और उन्हें स्थानीय निकायों से राज्य प्रशासन के किसी अन्य विभाग में नियुक्त और स्थानान्तरित किया जा सकता है। सरल शब्दों में कहा जा सकता है कि राज्य सरकार का कर्मचारी वर्ग और स्थानीय निकाय का कर्मचारी वर्ग एक ही सेवा के अंग होते हैं और उनका स्थानान्तरण स्थानीय निकायों में ही नहीं अपितु राज्य सरकार के विभिन्न प्रशासकीय विभागों में कहीं भी किया जा सकता है।

तीनों प्रणालियों का विस्तेषण

उपरोक्त विवरण से यह विदित होता है कि देश भर में नगरीय स्थानीय शासन की इकाईयों के कर्मचारी वर्ग की व्यवस्था के लिए इन तीनों प्रणालियों में से किसी एक प्रणाली को अपनाया हुआ है। अनुभव यह भी दर्शाता है कि किसी भी राज्य ने अपने यहां इन समस्याओं में कर्मचारियों की व्यवस्था के लिए ऐसा भी नहीं किया है कि किसी एक प्रणाली को अपना लिया है और अन्य प्रणालियों को उपेक्षा कर दी है। वस्तुतः यह कार्य नू कि सम्बन्धित राज्य सरकारों के अधिकार क्षेत्र का है इसलिए विज्ञान सघीय व्यवस्था वाले देश में विभिन्न राज्यों में इस सम्बन्ध में 'एक प्रयोग' जैसी स्थिति दिखाई देती है। जिस राज्य ने ऐसा चाहा इन समस्याओं के विभिन्न कर्मचारी वर्गों के लिए भिन्न कामिक प्रणालियों का अपना लिया। यही नहीं कालान्तर में ऐसा भी हुआ कि यदि स्थानीय इकाई के संचालनकर्ता राजनीतिक दृष्टि में अधिक प्रभावशाली सिद्ध हुए तो उन्होंने राज्य सरकार पर इस बात का दबाव डाला कि वे प्रचलित कामिक प्रणाली में परिवर्तन करें। दृष्टान्त तो यहां तक मिलने हैं कि यदि राज्य सरकार ने उनके अनुरोध को उनकी अपेक्षाओं के अनुरूप महत्व नहीं दिया तो ऐसे प्रभावशाली स्थानीय राजनीतिज्ञों ने राज्य सरकार द्वारा इस विषय में जारी स्याई निर्देशों और कामिक प्रणाली के स्थिर मानदण्डों की अवज्ञा या अबाधेना भी आरम्भ कर दी। इस परिप्रेक्ष्य में विभिन्न राज्यों की व्यावहारिक स्थिति का उदाहरण सहित विवरण दिया जाना यहां अभीष्ट नहीं जान पड़ता किन्तु स्थानीय शासन में कर्मचारी वर्ग के सम्बन्ध में मोटे तौर पर इस स्थिति का अनुभव न्यूनाधिक सभी राज्यों में दृष्टिगोचर होता है।

अहां तक इन तीनों प्रणालियों की तुलना का प्रश्न है। इन तीनों ही के अपने गुण दोष हैं। पृथक कामिक प्रणाली में स्थानीय शासन की इकाई को अपने कर्मचारी स्वयं भर्ती करने का अधिकार होता है और ये कर्मचारी उनकी

किसी एक इकाई द्वारा भर्ती किये गये हैं इसीलिए दूसरी इकाईयों में उनका स्थानान्तरण नहीं किया जा सकता। स्थानीय इकाईयों के अपने कर्मचारी भर्ती करने के अधिकार को उनकी "स्वशासन" की भावना और "स्वायत्तता" की अवधारणा के अनुरूप माना जाता है। विदेशों में यही प्रणाली बहुत लोकप्रिय है। इंग्लैण्ड में और अमेरिका के बहुत से राज्यों में प्रत्येक स्थानीय इकाई अपने कर्मचारी वर्ग का प्रबन्ध अपने स्वयं के द्वारा विनिर्मित नियमों के अन्तर्गत करती है। किन्तु अमेरिका में इस प्रणाली के अपनाये जाने के कारण यह अनुभव किया गया है कि स्थानीय शासन में कर्मचारी वर्ग में लूट-वसोट की प्रवृत्ति को बल मिला है। भारत वर्ष में भी अधिकांश राज्यों में निम्न स्तर के कर्मचारी वर्ग के सम्बन्ध में नगरीय सस्थाओं में इस प्रणाली को अपनाया गया है किन्तु समीक्षकों ने इस अनुभव को सतोषप्रद नहीं माना है। देश की परिस्थितियाँ भी इस दृष्टि से उपयुक्त नहीं मानी गयी हैं क्योंकि स्थानीय स्तर पर जो राजनीतिज्ञ चुने जाते हैं यदि उन्हें पृथक् कार्मिक प्रणाली के अन्तर्गत अपने कर्मचारी स्वयं भर्ती करने का अधिकार दिया जाता है तो नगरीय शासन के समस्त पदों को वे अपने कृपापात्रों और राजनीतिक समर्थकों से भर देते हैं। इस स्थिति के परिणाम स्वरूप स्थानीय शासन की कुशलता गम्भीर रूप से प्रभावित और यहाँ तक कि क्षतिग्रस्त होती है। वैसे भी नगरीय शासन की अधिकांश इकाईयाँ अपन प्रकार और स्वरूप में इतनी छोटी और साधनहीन या अल्प साधन युक्त होती हैं कि वे कतिपय कार्मिकों के अतिरिक्त तकनीकी रूप से कुशल और व्यक्तियों को अपने यहाँ नियुक्त करने में प्रायः समर्थ नहीं होती। इन सब कारणों से यह अनुभव किया गया और ग्रामीण नगरीय सम्बन्ध समिति ने भी अपने प्रतिवेदन में यह सुझाया है कि स्थानीय इकाईयों में कर्मचारी वर्ग को चयनित करने की किसी सक्षम व्यवस्था का विकास किया जाना चाहिए। समिति का आग्रह रहा है कि किसी भी ऐसी व्यवस्था को अपनाना स्थानीय इकाईयों के हित में होगा जिसमें योग्य और सक्षम तथा कुशल कर्मचारियों को स्थानीय इकाईयों के पदों के लिए आकृष्ट किया जा सके।

इसके विपरीत एकीकृत कार्मिक प्रणाली में भरती किये जाने वाले कर्मचारी केवल उन पदों हेतु लिए जाते हैं जो पद अनन्य रूप से नगरीय स्थानीय शासन की इकाईयों के लिए होते हैं। इस व्यवस्था में राज्य सरकार का स्वायत्त शासन विभाग यह प्रबन्ध करता है कि राज्यभर की नगरीय स्थानीय इकाईयों की कार्मिक आवश्यकताओं का भावना करते हुए उनके समस्त पदों का निर्धारित तरीके से विलेन्दीकरण कर लिया जाये और इस प्रकार वर्गीकृत पदों के

लिए राज्य स्तर पर भर्ती किये गये ऐसे कार्मिक राज्य सरकार या स्वायत्त शासन निदेशालय के द्वारा सम्पूर्ण राज्य की नगरीय इकाईयो में वर्गीकृत पदों पर कहीं भी नियुक्त किये जा सकते हैं और नगरीय इकाईयो में उनका स्थानान्तरण भी किया जा सकता है। स्पष्टतः यह अधिकार राज्य सरकार में निहित रहा है कि वे उपयुक्त पदों के लिए योग्य कर्मचारियों का किसी निरपेक्ष विधि से चयन करायें और उन्हें नगरीय इकाईयो में नियुक्ति दें तथा आवश्यक होत पर उनका स्थानान्तरण भी किया जाये। भारत वर्ष, श्रीलंका, तंजानिया, कीनिया आदि ऐसे उदाहरण हैं जो इस प्रकार की श्रेणी में माने जाते हैं।

इस तरह की प्रणाली की जो सीमाएँ बतायी जाती हैं उनमें प्रमुख धारोपना यह है कि यह प्रणाली स्थानीय इकाईयो की स्वायत्तता की अवधारणा से संगत नहीं है और इनको अपनाये जाने से स्थानीय शासन की इकाईयो की स्वायत्तता निर्णायक सीमा तक राज्य सरकार के नियन्त्रण में हो जाती है। यह तर्क भी दिया जाता है कि राज्य स्तर पर समस्त नगरीय सस्थाओं के लिए जब कर्मचारियों के पदों का वर्गीकरण और भर्ती की जाती है तो उनके वेतन और अन्य सेवा शर्तों का भी प्रायः ऐसा निश्चय कर दिया जाता है जहाँ शासन कर पाना कभी कभी स्थानीय शासन की इकाईयो की क्षमता से बाहर होता है। इस प्रणाली में यह गुण अवश्य है कि जो भी कर्मचारी इसके माध्यम से भर्ती किये जाते हैं वे अनन्य रूप से नगरीय सेवा के पदों के लिए भर्ती होते हैं और उनकी भर्ती का एक मात्र आधार उनकी योग्यता, क्षमता और उस क्षेत्र में उनकी निपुणता होती है। राज्य भर में विभिन्न नगरीय इकाईयो में कार्य करने और स्थानान्तरित होने से ये कर्मचारी प्रायः ऐसा अनुभव अर्जित कर लेते हैं जिसके आधार पर वे राज्य में नगरीय इकाईयो की कुशलता वृद्धि में अपना महत्वपूर्ण योगदान कर सकने में सक्षम हो जाते हैं। किन्तु इस प्रणाली में यह कमी भी है कि ऐसे कर्मचारी किसी एक सस्था के प्रति अपनी निष्ठा विकसित नहीं कर पाते और जब किसी एक इकाई में कार्य करते समय वे उसके कार्य को पूरी तरह समझ चुके होते हैं और अपनी ओर से तात्त्विक योगदान करने की स्थिति में होते हैं तो ऐसे समय उनके किसी अन्य इकाई में स्थानान्तरण के आदेश हो जाते हैं। इस कारण वे कर्मचारी किसी इकाई की समस्याओं का आकलन करने के पश्चात् भी उसके निराकरण में अपना योगदान करने वंचित हो जाते हैं। इस प्रकार नियोजित कर्मचारियों को कभी कभी यह शिकायत भी रहती है कि कमी तो उन्हें उच्च श्रेणी की नगर परिषदों या पालिकाओं में नियुक्त कर दिया जाता है और कमी उन्हें निम्न श्रेणी की नगर पालिकाओं में भेज दिया जाता है।

यद्यपि ऐसा निर्णय करते समय राज्य सरकार के मानस में उनकी विवेकता का छोटी इकाइयों के हित में उपयोग करने की इच्छा ही अन्तर्निहित होती है किन्तु इस स्थिति को कर्मचारी समझ नहीं पाते हैं और उनका मनोबल प्रायः टूटता हुआ सा दिखाई देता है। भारत वर्ष में राजस्थान, तमिलनाडु, आन्ध्रप्रदेश, उत्तर प्रदेश, मध्य प्रदेश इत्यादि अनेक ऐसे महत्वपूर्ण राज्य हैं जिन्होंने इस व्यवस्था को अपने यहाँ अपनाया है किन्तु अनुभव यह दर्शाता है कि ये राज्य भी अपने यहाँ इस व्यवस्था को आदर्श मानदण्डों के अनुरूप जारी रख पाने में सफल नहीं हो पा रहे हैं। आगामी पृष्ठों में राजस्थान के सन्दर्भ में इस प्रणाली का और विस्तृत विवरण दिया जा रहा है।

जहाँ तक समन्वित कार्मिक प्रणाली का सम्बन्ध है इस व्यवस्था में जो कर्मचारी नियोजित होते हैं वे देश की सम्पूर्ण प्रशासकीय व्यवस्था के लिए नियुक्त किये जाते हैं और उन्हीं में से समकक्ष पदों पर अधिकारियों/कर्मचारियों को स्थानीय इकाईयों में प्रतिनियुक्ति पर भेजा जाता है। फ्रांस और भारत वर्ष में यही प्रणाली पायी जाती है। भारत में नगरीय स्थानीय शासन में उच्च पदों पर प्रायः न केवल नगरपालिकाओं/परिषदों में अरिस्तु नगर निगमों में भी जो अधिकारी, कमिश्नर, प्रशासक इत्यादि भेजे जाते हैं वे राज्य की प्रशासकीय सेवा में से या भारतीय प्रशासनिक सेवा के अधिकारियों में से भेजे जाते हैं। यही नहीं इस, प्रक्रिया में राज्य में लोक सेवा आयोग, और फ्रांस में नेशनल स्कूल ऑफ एडमिनिस्ट्रेशन और अन्य प्रशासकीय विभागों की मदद ली जाती है। राज्य की प्रशासनिक सेवा के वरिष्ठ पदाधिकारी न केवल राज्य के प्रशासन तंत्र में अपितु शैक्षणिक इकाईयों में भी उसके कार्यों का प्रबन्ध करने के लिए नियुक्त किये जाते हैं। भारत वर्ष में विभिन्न राज्यों में काम करने वाले भारतीय प्रशासनिक सेवा के अधिकारी और सभागीय आयुक्त या जिला कलेक्टर या डिप्टी कमिश्नर के पदों पर कार्य करते हैं वे नगरीय स्थानीय शासन की इकाईयों का परामर्शदाता, निर्देशन और नियन्त्रण करने के लिए अधिकृत होते हैं। इसी तरह स्थानीय स्वायत्त शासन का निदेशालय भी भारतीय प्रशासनिक सेवा या राज्य की प्रशासनिक सेवा के अधिकारी द्वारा निर्देशित होता है। वहाँ कार्य करने वाले उच्च स्तरीय अधिकारी भी राज्य की नौकरशाही के अविभाज्य अंग होते हैं और समय समय पर अन्य सरकारी विभागों में उनका स्थानान्तरण किया जाता रहता है। इस प्रकार की पद्धति जहाँ-जहाँ अपनायी जाती है उसमें स्थानीय इकाई के निम्न पदों पर भर्ती करने का अधिकार नगरीय इकाई के अध्यक्ष या नगर आयुक्त या किसी स्थाई समिति को दिया जाता है।

भारत वर्ष और फ़ास में यह प्रणाली जहाँ-जहाँ अपनायी जाती है उसमें तीन प्रकार के कामिक लक्षण दिखाई देते हैं । प्रथमतः, भारत जैसे देश में भारतीय प्रशासनिक सेवा के अधिकारी, जिनका कि पदस्थापन केन्द्र सरकार, राज्य सरकार और स्थानीय इकाइयों में कहीं भी हो सकता है । फ़ास में प्रीफ़ेक्ट भी ऐसे ही प्राधिकारी हैं जो केन्द्र सरकार और स्थानीय इकाई दोनों की सेवा में नियुक्त किये जा सकते हैं । दूसरे, उच्च स्तरीय और मध्यवर्ती ऐसे प्राधिकारी जो किसी स्थानीय इकाई में नियुक्त किये जाते हैं और जिनका स्थानान्तरण दूसरी स्थानीय इकाईयों में भी किया जा सकता है तथा आवश्यकता पड़ने पर उन्हें अपने पैतृक विभाग में भी भेजा जा सकता है । ऐसे प्राधिकारी प्रायः राज्य स्तरों से स्थानीय इकाईयों में प्रतिनियुक्ति पर होते हैं और उनकी सेवाओं का आवश्यकतानुसार उपयोग करते हुए स्थानान्तरण संभव होता है । तीसरे, ऐसे निम्न स्तरीय पदाधिकारी जो प्रायः स्थानान्तरण में मुक्त होते हैं ये कर्मचारी स्थानीय शासन के प्राधिकारियों द्वारा स्थानीय स्तर पर नियुक्त किये जाते हैं और उनका उस इकाई से दूसरी इकाई में स्थानान्तरण संभव नहीं होता । भारत वर्ष में स्थानीय इकाईयों में आंतरिक अकेक्षण के कार्य का निष्पादन करने वाले जो कर्मचारी होते हैं वे प्रायः भारत के निदेशक और महालेखा परीक्षक के प्रधीन कार्य करने वाले कर्मचारियों में से प्रतिनियुक्ति या अनुवन्ध पर लिये जाते हैं ।

भारत में अपनायी गई नगरीय कामिक व्यवस्था के बारे में गुण तो यह बताया जाता है कि भारतीय प्रशासनिक सेवा और राज्य की प्रशासनिक सेवा के उन दक्ष अधिकारियों की सेवा का उपयोग करने का अवसर स्थानीय इकाईयों को भी मिल जाता है और उनकी प्रशिक्षित दक्षता से स्थानीय इकाईया अपनी सेवाओं में सुधार करने में सफल रहती हैं । प्रशासनिक सेवाओं में से लिए जाने वाले ये अधिकारी चूँकि व्यापक रूप से प्रशिक्षित किये जाते हैं इसलिए ऐसे प्रशिक्षित अधिकारियों की सेवा इस प्रणाली के माध्यम से नगरीय इकाईयों को उपलब्ध रहती है जो अपने आप में एक महत्वपूर्ण उपलब्धि है किन्तु इस प्रणाली के अपनाने वाले स्थानीय इकाईयों का मोक्षरक्षाहीनकरण हो जाता है और स्थानीय शासन के माध्यम से लोकतांत्रिक भावना का जो विस्तार निम्नतम स्तर तक किये जाने की आकांक्षा स्थानीय स्वशासन की अवधारणा में की जाती है वह फलीभूत नहीं हो पाती । इस प्रणाली के अपनाये जाने में, विद्वानों का भी मानना है कि, स्थानीय शासन की इकाईयों में लोकतन्त्र को गहरा आघात लगा है । यह मत भी व्यक्त किया गया है कि इस प्रणाली के कारण स्थानीय शासन

की इकाइया प्रशासनिक सेवा के अधिकारियों की प्रशिक्षण स्थली मात्र बन कर रह जाती है। प्रशासनिक सेवा के अधिकारी जब अपना प्रशिक्षण पूरा कर सेवा में नियुक्त किये जाते हैं तो आरम्भिक वर्षों में उन्हें इन सेवाओं में नियुक्त किया जाता है और जब वे यत्किंचित अनुभव और दक्षता प्राप्त कर लेते हैं तो उन्हें राज्य या केन्द्रीय प्रशासन में स्थानान्तरित कर दिया जाता है। इस कारण स्थानीय शासन की इकाइयों को सदैव नये अधिकारी मिलते हैं और वे अधिकारी जब स्थितियों को समझकर कुछ करने की क्षमता अर्जित करते हैं तब सरकार उन्हें अपने नियमित प्रशासन तन्त्र में स्थानान्तरित कर लेती है। इसी न्यूनता के कारण इन प्रणाली को स्थानीय शासन की कुशलता और क्षमता वृद्धि के हित में नहीं माना जाता है।

भारत वर्ष में विभिन्न राज्यों में जो कार्मिक प्रणाली स्थानीय शासन में अपनायी गयी है उनमें प्रायः इन सब प्रणालियों का मिलाजुला सा रूप दिखाई देता है। देश के नगर निगमों में आरम्भ से ही समन्वित सेवा प्रणाली को अपनाया गया है। इनमें नगर आयुक्त की नियुक्ति अखिल भारतीय सेवा या राज्य की प्रशासनिक सेवा के अधिकारियों में से की जाती रही है। राजस्थान सहित कुछ अन्य राज्यों में बड़ी नगर परिषदों में लम्बे समय तक निर्वाचन न हो पाने के कारण प्रशासक के पद पर जो व्यक्ति नियुक्त किये जाते हैं वे भारतीय प्रशासनिक सेवा या राज्य प्रशासनिक सेवा के वरिष्ठ अधिकारी होते हैं। इसी प्रकार छोटी नगर पालिकाओं के आयुक्त आदि के पद पर जो नियुक्तियाँ की जाती हैं वे राज्य की नगर पालिका सेवा, जिसके अधिकारियों का ध्यान राज्य के लोक सेवा आयोग के द्वारा किया जाता है, में से की जाती रही है। इसी तरह नगर-पालिकाओं में कार्य करने वाले वनिष्ठतम श्रेणी के जो कर्मचारी होते हैं उनमें से अधिकांश को प्रायः देशभर में पृथक कार्मिक प्रणाली के अनुसार नियोजित किया जाता रहा है। इस प्रकार देश भर में नगरीय संस्थाओं में जो कार्मिक प्रणाली अपनायी जाती है उसका कोई स्पष्ट स्वरूप नहीं उभर सका है।

प्रश्न यह नहीं है कि नगर निगमों को उपरोक्त वर्णित कार्मिक प्रणालियों में से किस कार्मिक प्रणाली को अपनाना चाहिए। इसके विपरीत मूल प्रश्न यह है कि वह कौन सी कार्मिक प्रणाली है जो कर्मचारी वर्ग की दृष्टि से उन गुणों या भावनों की पूर्ति करती जो किसी कुशल और सक्षम कार्मिक व्यवस्था में अपेक्षित होते हैं। यदि कोई देश अपने यहां लोकतन्त्र के गुणों को आम भावना तक पहुँचाना चाहता है तो इसमें कोई सन्देह नहीं कि उस देश को अपनी स्थानीय शासन की प्रणाली को लोकतांत्रिक स्वरूप देना होगा। लोकतांत्रिक

स्वरूप को सुदृढ़ करने के लिए यह अपरिहार्य है कि स्थानीय शासन की इकाईयों की प्रशासकीय व्यवस्था कुशल और सक्षम बने। इसीलिए यह विचारणीय है कि स्थानीय शासन की इकाईयों में अपनायी जाने वाली कार्मिक प्रणाली में कौन से गुण होने चाहिए जिससे उसकी परिगणना कुशल और योग्य कार्मिक प्रणाली में की जा सकती है। विद्वानों ने कुशल और योग्य कार्मिक प्रणाली के निम्नांकित गुण बताये हैं :⁶

1. स्थानीय शासन के पद, वेतन एवं पदोन्नति की संभावना की दृष्टि से उतने ही आकर्षक होने चाहिए जितने कि केन्द्रीय तथा राज्य सरकार के पद होते हैं।
2. भर्ती का एक मात्र आधार योग्यता को बनाया जाना चाहिए। इसके साथ-साथ प्रत्याशी के चारित्रिक गुणों, विशेष रूप से ईमानदारी को भी पर्याप्त महत्व दिया जाना चाहिए।
3. सेवा में योग्यता तथा दरिद्रता के आधार पर पदोन्नति प्राप्त होने की प्रत्याशा होनी चाहिए।
4. कर्मचारियों को इस बात के लिए भी आश्वस्त किया जाना चाहिए कि उन्हें राजनीतिक तथा अन्य प्रकार के दबावों के कारण सताया नहीं जायेगा।
5. कर्मचारी वर्ग स्थानीय शासन की इकाईयों में परस्पर स्थानान्तरित हो सकेगा। ऐसा होने में उन्हें विविध प्रकार का अनुभव प्राप्त करने का अवसर मिलता है। इनसे एक लाभ यह भी होगा कि यदि अधिकारियों/कर्मचारियों तथा निर्वाचित पदाधिकारियों में किन्हीं कारणों से समन्वय और सहयोग नहीं बन पा रहा है तो स्थानान्तरण के माध्यम से कर्मचारियों का स्थान बदला जाना संभव हो ताकि इन दोनों वर्गों के पारस्परिक सम्बन्धों को कट्टर होने से बचाया जा सके। यद्यपि इस प्रक्रिया में यह सुनिश्चित किया जाना भी जरूरी है कि कर्मचारियों का स्थानान्तरण केवल राजनीतिक आधार पर नहीं किया जायगा और स्थानान्तरण की आवृत्ति भी विवेकपूर्ण तरीके से सीमित रखी जायगी।
6. अधिकारियों/कर्मचारियों को उनके सेवाकाल की अवधि में प्रशिक्षण की समुचित व्यवस्था की जाये जिसमें कि वे नागरिक सेवाओं का प्रभावी सम्पादन करने के लिए अपनी क्षमताओं में यथोचित वृद्धि कर सकें।

7. नागरिक अधिकारियों को यथासम्भव उस इकाई के प्रति निष्ठावान होना चाहिए जिसकी सेवा में वे नियुक्त किये गये हैं। उन्हें चाहिए कि वे नगरीय प्रशासन के निर्वाचित पदाधिकारियों को परामर्श देते समय पक्षपात या अन्य किसी प्रकार के दबाव से मुक्त रहकर कार्य करें। उन्हें यह सुनिश्चित करना चाहिए कि निर्वाचित पदाधिकारियों के द्वारा विनिर्मित नीतियों और लिए गये निर्णयों को निष्ठापूर्वक कार्यान्वित करें।
8. स्थानीय शासन के निर्वाचित पदाधिकारियों और कामियों पर्याप्त सरकारी और गैरसरकारी पदाधिकारियों से सहार्दपूर्ण सम्बन्धों को स्थापना के लिए सस्थागत रूप से औपचारिक और अनौपचारिक प्रयत्नों को प्रोत्साहन दिया जाना चाहिए।
9. अधिकारियों और कर्मचारियों को सर्वदा जन आकांक्षाओं और उस समुदाय की इच्छाओं के प्रति सवेदनशील होना चाहिए जिसकी सेवा करने के लिए वे नियुक्त किये गये हैं।

राजस्थान की नगरीय संस्थाओं में पारमिक प्रशासन

राजस्थान नगरपालिका अधिनियम में राज्य सरकार को अधिकृत किया गया है कि इस अधिनियम को कार्यान्वित के निमित्त वह नियम बना सकेगी।⁷ अधिनियम द्वारा प्रदत्त इस शक्ति का प्रयोग करते हुए राज्य सरकार ने राजस्थान सेवा नियम 1963 निमित्त और घोषित किये हैं।⁸ इन नियमों में राजस्थान की नगरीय संस्थाओं में उनके निर्माण से पूर्व में कार्य कर रहे कर्मचारियों के सम्मेलन के पश्चात् बचे रिक्त पदों की भर्ती करने के तीन तरीके बताये गये हैं।⁹

1. प्रत्यक्ष भर्ती द्वारा,
2. पदोन्नति द्वारा, और
3. स्थानान्तरण द्वारा।

राजस्थान सरकार द्वारा जो उक्त नियम भर्ती को परिचालित करने के लिए विनियमित किये गये हैं उनमें यह कहा गया है कि चतुर्थ श्रेणी की नगरपालिकाओं के अधिशायी अधिकारी के पद पर नियुक्ति शत प्रतिशत रूप से प्रत्यक्ष भर्ती के द्वारा होगी और तृतीय श्रेणी की नगरपालिका के अधिशायी अधिकारी के पद पर शतप्रतिशत भर्ती पदोन्नति द्वारा होगी, जिसमें पांच साल के अनुभव प्राप्त

चतुर्थ श्रेणी के नगरपालिकाओं के अधिशासी अधिकारियों को 60 प्रतिशत, राज्य स्तर के 20 प्रतिशत कर निर्धारकों तथा कार्यालय अव्यक्तों में से 10-10 प्रतिशत पदोन्नति की जायेगी। नियमों में इनकी योग्यताएँ भी निर्धारित की गयी हैं। इन्हीं नियमों में आगे कहा गया है कि द्वितीय श्रेणी की नगरपालिकाओं के अधिशासी अधिकारी या नगर परिषद के मंचिव के पद पर शतप्रतिशत भर्ती तृतीय श्रेणी के अधिकारियों में से पदोन्नति द्वारा होगी। ऐसी पदोन्नति के लिए 5 वर्ष का अनुभव अनिवार्य माना गया है। इसी प्रकार प्रथम श्रेणी की नगर परिषद के प्रशासनिक अधिकारी या नगर आयुक्त के पद पर नियुक्ति हेतु द्वितीय श्रेणी की नगर पालिका के अधिशासी अधिकारियों को ही शतप्रतिशत पदोन्नति का अधिकार दिया जायेगा इस हेतु भी 5 वर्ष का अनुभव आवश्यक माना गया है।¹⁰ इसी प्रकार तकनीकी अधिकारियों से प्रथम श्रेणी के राजस्व अधिकारी के पद पर नियुक्ति द्वितीय श्रेणी के राजस्व अधिकारियों में से शतप्रतिशत पदोन्नति द्वारा की जायेगी। किन्तु द्वितीय श्रेणी के राजस्व अधिकारी शतप्रतिशत प्रत्यक्ष भर्ती द्वारा चुने जायेंगे। नियमों में उनकी योग्यता भी निर्धारित की गयी है।¹¹

तकनीकी श्रेणी के अधिकारियों में कनिष्ठ अभियन्ता के पद पर शतप्रतिशत भर्ती प्रत्यक्ष रूप से की जाती है और सहायक अभियन्ता के पद पर 50 प्रतिशत भर्ती प्रत्यक्ष रूप में तथा 50 प्रतिशत पदोन्नति के द्वारा करन का प्रावधान किया गया है। इससे उच्च पद अधिशासी अभियन्ता के लिए शतप्रतिशत सहायक अभियन्ताओं में से पदोन्नति की जाती है। इस हेतु न्यूनतम 5 वर्ष का अनुभव नियमों में वांछित माना गया है। स्वास्थ्य अधिकारी और मेडिकल ऑफिसर के पद पर शतप्रतिशत नियुक्ति प्रत्यक्ष भर्ती के माध्यम से की जाती है। प्रत्यक्ष भर्ती के सम्मन्ध पदों के लिए नियमों में योग्यता का निर्धारण भी किया हुआ है। लेखाधिकारी और सहायक लेखाधिकारी के पद पर नियुक्ति सहायक लेखाधिकारियों तथा लेखाकारों में से शत प्रतिशत पदोन्नति द्वारा की जाती है। अग्निशमन अधिकारी के पद पर सहायक अग्नि शमन अधिकारियों में से शत प्रतिशत पदोन्नति की जाती है। इसी तरह विधि अधिकारियों के पद पर 50 प्रतिशत पर प्रत्यक्ष भर्ती द्वारा और शेष 50 प्रतिशत पद पैरोकार ग्रेड प्रथम में से पदोन्नति द्वारा भरे जाते हैं।¹²

नियमों में प्रावधान किया गया है कि नगरपालिकाओं में अधिकारियों तथा कर्मचारियों की भर्ती करते समय अनुसूचित जातियों तथा जन जातियों के लिए राज्य सरकार द्वारा घोषित आदेशों के अनुसार आरक्षण रखा जायेगा।¹³ समस्त राज्य की नगर पालिकाओं में रिक्त पदों की गणना करने और उनका

निर्धारण करते हुए भर्ती के प्रत्येक तरीके से उन पदों हेतु रीति निर्धारित करने का अधिकार स्थानीय निकाय के निदेशक में निहित किया गया है।¹⁴ प्रत्यक्ष भर्ती के लिए आयु भी राज्य सरकार द्वारा समय समय पर निर्धारित आयु के अनुसार निर्धारित की जायेगी। नियमों में विभिन्न प्रकार के आयु सम्बन्धी छूट के प्रावधान भी दिये गये हैं।¹⁵ इसी प्रकार नियमों में प्रत्याशियों की शैक्षणिक योग्यताओं, हिन्दी अथवा राजस्थानी भाषाओं के ज्ञान और अच्छे चरित्र तथा शारीरिक स्वास्थ्य की अपेक्षाएँ भी की गई हैं।¹⁶

राजस्थान नगर पालिका सेवा नियम 1963 के अन्तर्गत जिन पदों का उपरोक्त विश्लेषण में भर्ती सम्बन्धी विवरण दिया गया है उनके सम्बन्ध में यह उल्लेखनीय है कि इन समस्त पदों पर प्रत्यक्ष भर्ती करने का अधिकार, नियमों के अनुसार, राजस्थान लोक सेवा आयोग को दिया गया है।¹⁷ नियमों में आयोग द्वारा आवेदन पत्र आमंत्रित करने, आवेदन पत्र की फीस, आवेदन पत्रों की छटनी तथा अपनी निर्धारित प्रक्रिया के अनुसार सुयोग्य पाये जाने वाले प्रत्याशियों के नामों की सूची तैयार करना और जितने पदों के लिए आयोग को भर्ती करने का आग्रह किया गया था उसकी 50 प्रतिशत संख्या में शारक्षित सूची तैयार करने का प्रावधान भी किया गया है।¹⁸ आयोग योग्यता क्रम में बनायी गयी यह सूची नियुक्ति अधिकारी को भिजवा देता है और इस सूची के आधार पर नियुक्ति अधिकारी चयनित प्रत्याशियों को नियुक्ति दे देता है।

राजस्थान नगरपालिका सेवा नियमों में पदोन्नति के माध्यम से दी जाने वाली नियुक्तियाँ अथवा की जाने वाली भर्ती के लिए भी आवश्यक प्रावधान किया गया है। पदोन्नति हेतु निम्नतर पद पर अर्जित अनुभव आदि का विवरण भी नियमों में दिया गया है। इस हेतु जो विभागीय पदोन्नति समिति निर्णय करती है उसका गठन भी इन नियमों में दिया गया है जो इस प्रकार है :

1. समिति में राज्य सरकार के स्वायत्त शासन विभाग का सचिव अध्यक्ष होगा,
2. कार्मिक विभाग का प्रतिनिधि, जो उप सचिव के नीचे का स्तर का न हो, समिति का सदस्य होगा, तथा
3. स्थानीय निकाय का निदेशक इस समिति का सदस्य सचिव होगा।

यह समिति पदोन्नति के लिए पात्र अधिकारियों की वरिष्ठता और उनकी योग्यता का परीक्षण कर नियमानुसार रिक्त पदों पर नियुक्ति और पदोन्नति हेतु प्रमिशंका करती है।¹⁹

इन्ही नियमों में नियुक्तकर्ता अधिकारी के बारे में भी स्पष्ट निर्देश दिए गये हैं। नगरपालिका आयुक्त, राजस्व अधिकारी, स्वास्थ्य अधिकारी सभी नगर पालिकाओं के इजीनियर्स तथा द्वितीय श्रेणी नगर पालिकाओं के अधिशायी अधिकारियों की नियुक्ति राज्य सरकार के द्वारा की जायेगी जब तक कि इस अधिकार को राज्य सरकार ने किसी को प्रत्यायोजित न कर दिया हो।¹⁰ नियमों में यह भी कहा गया है कि इन पदों के अतिरिक्त इन सेवा नियमों के अन्तर्गत की जाने वाली नियुक्तियाँ निदेशक, स्थानीय निवाय द्वारा की जायेगी।²¹

नियमों में रिक्त पदों पर, आयोग द्वारा चयनित प्रत्याशी उपलब्ध होने तक या आयोग द्वारा प्रस्तुत चयनित प्रत्याशियों की सूची के पूर्ण तरह खप जाने के पश्चात् भी रिक्त रह गये पदों पर अस्थाई नियुक्ति करने का अधिकार विभागाध्यक्ष अर्थात् निदेशक स्थानीय निकाय को दिया गया है।²² किन्तु ऐसी नियुक्तियाँ एक वर्ष से अधिक की अवधि के लिए नहीं की जायेगी और हम अवधि में उन पर लोक सेवा आयोग की स्वीकृति प्राप्त की जायेगी और यदि ऐसी स्वीकृति न मिले तो उन नियुक्तियों को समाप्त किया जायेगा। राजस्थान के स्थानीय निकाय निदेशालय के नियन्त्रणकर्ता अधिकारी निदेशक द्वारा ऐसी नियुक्तियाँ व्यवहार में की जाती रही हैं और आज भी चतुर्थ श्रेणी नगरपालिका के अधिशायी अधिकारी या राजस्व अधिकारियों के पद पर ऐसे 61 अधिकारी विगत 15 वर्षों से अस्थाई तौर पर कार्य कर रहे हैं। इन अधिकारियों की नियुक्ति का इन अवधि में न तो राजस्थान लोक सेवा आयोग द्वारा अनुमोदन किया गया है और न ही उनकी सेवा को समाप्त किया गया है।²³

राजस्थान नगर पालिका सेवा नियमों में इस प्रकार के अधिकारियों की वरिष्ठता सूची, परीक्षा अवधि स्थायीकरण इत्यादिके प्रावधान भी किये गये हैं।²⁴ इसी प्रकार इन अधिकारियों के वेतन, भविष्य निधि तथा पेन्शन इत्यादि का प्रावधान भी नियमों में किया गया है।²⁵

उपरोक्त विवरण में राजस्थान नगर पालिका सेवा नियम 1963 में राजस्थान के नगर निकायों के लिए अधिकारियों के सेवा विषयक कामिक प्रावधानों का आवश्यक विवरण प्रस्तुत किया गया है। महा यह उल्लेखनीय है कि राजस्थान की नगरपालिका के अधीनस्थ और मन्त्रालयिक कर्मचारियों के लिए भी सेवा नियम राज्य सरकार द्वारा उपरोक्त नियमों के साथ साथ घोषित किये गये हैं।²⁶ इन नियमों में राजस्थान की नगर पालिकाओं में नियोजित किये जाने वाले अधीनस्थ और मन्त्रालयिक कर्मचारियों की अर्जी पदोन्नति, अस्थाई नियुक्ति, वेतन और अन्य सेवा विषयक प्रावधान किये गये हैं।

प्रत्येक नगर पालिका में कर्मचारियों की संख्या का निर्धारण उस पालिका की परिपद द्वारा, राज्य सरकार की पूर्वं अनुमति से किया जायेगा।²⁷ राज्य के नगरीय निकायों में नियोजित होने वाली इस अधीनस्थ एवं मंत्रालयिक सेवा में रखे जाने वाले विभिन्न वर्गों से सम्बन्धित पदों का औपचारिक प्रावधान भी इन्हीं नियमों में किया गया है।²⁸ इन प्रावधानों के अनुसार इस सेवा में विविध प्रभागों में निम्नांकित पद रखे गये हैं :

(अ) राजस्व से सम्बन्धित पद

- | | |
|-------------------------------|--------------------|
| 1. कर निर्धारक | 2. राजस्व निरीक्षक |
| 3. सहायक राजस्व निरीक्षक | 4. नाकेदार/मोहूरिर |
| 5. सहायक नाकेदार/नायब मोहूरिर | |

(ब) स्वास्थ्य से सम्बन्धित पद

- | | |
|---|---|
| 1. मुख्य सफाई निरीक्षक | 2. सफाई निरीक्षक ग्रेड प्रथम |
| 3. सफाई निरीक्षक ग्रेड द्वितीय | 4. सहायक सफाई निरीक्षक |
| 5. खाद्य निरीक्षक | 6. होम्योपैथिक चिकित्सक |
| 7. बंध प्रथम श्रेणी एवं द्वितीय श्रेणी | 8. उप बंध |
| 9. जन स्वास्थ्य प्रयोगशाला में रसायनज्ञ | 10. जन स्वास्थ्य प्रयोगशाला में प्रयोग-शाला सहायक |
| 11. एकमरे तकनीकी | 11. कम्पाउण्डर |
| 13. नर्स/मिड वाइफ | 14. टीका लगाने वाला, और |
| 15. दरोगा । | |

(स) विधिक पद

1. पैरोकार ग्रेड प्रथम
2. पैरोकार ग्रेड द्वितीय

(द) सार्वजनिक निर्माण विभाग से सम्बन्धित पद

- | | |
|--|----------------------------|
| 1. सर्वेक्षक (ओवरसीयर) ग्रेड प्रथम एवं द्वितीय | |
| 2. ड्राफ्ट्समैन | 3. ड्राफ्ट्समैन कम सर्वेयर |
| 4. मिस्त्री/सर्वेयर | 5. गजपट |
| 6. देसर | 7. रोड रोलर ड्राइवर |

(य) मोटरखाना से सम्बन्धित पद

1. मोटर घर अधीक्षक कम मुख्य यात्रिक
2. यात्रिक
3. मोटर वाहनो के चालक

(र) उद्यान एवं पार्क से सम्बन्धित पद

1. उद्यान निरीक्षक
2. पम्प चालक

(ल) गलियों में रोशनी से सम्बन्धित पद

1. रोशनी निरीक्षक
2. सहायक रोशनी निरीक्षक

(व) अग्निशमन से सम्बन्धित पद

1. सहायक अग्निशमन निरीक्षक
2. अग्निशमक परिचायक

(श) जलदाय से सम्बन्धित पद

1. इजीनियर सहायक / जलदाय निरीक्षक
2. वरिष्ठ फिल्टर परिचारक एवं कनिष्ठ फिल्टर परिचारक
3. यात्रिक / इलेक्ट्रीशियन / फोरमैन
4. पम्प चालक ग्रेड प्रथम एवं द्वितीय
5. मिस्त्री / फिटर / लाइन मैन
6. मोटर रोडर कम विल क्लर्क
7. हैस्पर ग्रेड प्रथम
8. मोटर हमपेक्टर

(ध) सार्वजनिक पुस्तकालय

1. पुस्तकालयाध्यक्ष

(स) मंत्रालयिक सेवा

- | | |
|-----------------------|------------------------------------|
| 1. कार्यालय अधीक्षक | 2. मुख्य लिपिक |
| 3. वरिष्ठ लिपिक | 4. कनिष्ठ लिपिक |
| 5. वरिष्ठ शीघ्र लिपिक | 6. कनिष्ठ शीघ्र लिपिक |
| 7. शीघ्रलिपिक कम टक्क | 8. लेखाकार ग्रेड प्रथम एवं द्वितीय |
| 9. आन्तरिक अक्षेक्षक | 10. समयपालक |
| 11. मोहूरिर | 12. जन्म मृत्यु लेखक |

इन पदों के भलावा नगरपालिका के अधीन चलने वाली शैक्षणिक सस्थाओं एवं विद्युत गृहो मे कितने पद होंगे यह भी समय-समय पर राज्य सरकार द्वारा प्रत्येक नगरपालिका के सम्बन्ध मे नियत किये जायेंगे । इसके साथ ही नियमो मे यह प्रावधान भी किया गया है कि राज्य सरकार उपरोक्त पदो के भलावा किसी भी सेवा के अन्तर्गत किसी भी नये पद का सृजन कर सकती है ।²⁹

नगर पालिका अधिनियम के प्रवर्तित होने की तिथि 17 अप्रैल 1959 तक नगर पालिका सेवा में जो कर्मचारी कार्य कर रहे थे उन्हें उनके सम्बन्धित पदों पर अस्थाई रूप से नियुक्त माना गया था और जो स्थाई रूप से कार्य नहीं कर रहे थे उन्हें परीक्षा अधि पर माना गया तथा उनकी सेवाओं को नियमानुसार स्थाई किये जाने का प्रावधान किया गया।

भर्तियों की विधि

इन नियमों के प्रवर्तन के पश्चात् नगरीय निकायों में रिक्त होने वाले पदों पर भर्तियों की विधि के सम्बन्ध में निम्नांकित प्रावधान किया गया है।³⁰

1. सेवा के निम्नतम पद पर प्रत्यक्ष भर्तियों,
2. उच्च पद पर अधीनस्थ पद से पदोन्नति,
3. अन्य नगर पालिकाओं में समान पद पर कार्य करने वाले व्यक्तियों के स्थानान्तरण द्वारा,
4. राज्य सरकार से प्रतिनियुक्ति द्वारा।

प्रत्यक्ष एवं पदोन्नति द्वारा भर्तियों का अनुपात 50-50 प्रतिशत निश्चित किया गया है। राज्य सरकार के समय समय पर घोषित नियमों के अनुसार इस सेवा के विभिन्न पदों पर अनुसूचित जातियों, जन जातियों तथा भूतपूर्व सैनिकों के लिए पदों के भारक्षेप का प्रावधान किया गया है।³¹

रिक्तियों का निर्धारण

नियम यह प्रावधान करता है कि राज्य सरकार के निर्देशों एवं इन नियमों के अधीन रहते हुए प्रत्येक नगर पालिका/परिषद के अधिशासी अधिकारी प्रत्येक वर्ष के प्रारम्भ में प्रत्येक थ्रेणी और सेवा के रिक्त पदों का तथा उन पर की जाने वाली नियुक्तियों का आँकलन/निरीक्षण करें।³² इसी प्रकार भर्तियों किये जाने वाले प्रत्याशियों की राष्ट्रीयता, आयु, शैक्षणिक योग्यता, चरित्र, स्वास्थ्य इत्यादि के बारे में भी आवश्यक दिशा निर्देश नियमों में निर्धारित किये गये हैं।³³

प्रत्यक्ष भर्तियों की प्रक्रिया

राज्य की नगर पालिकाओं/परिषदों के अधीनस्थ और मन्त्रालयिक कर्मचारियों के रिक्त पदों के सन्दर्भ में प्रत्येक नगर परिषद के अधिशासी अधिकारी को इस बात के लिए अधिकृत किया गया है कि वह प्रत्येक वर्ष के प्रारम्भ में अपने अधीनस्थ निकाय में प्रत्येक थ्रेणी के रिक्त पदों का एक विवरण तैयार करें। इस विवरण में पद का नाम, पदों की संख्या और उसके लिए निर्धारित

योग्यताओं का उल्लेख करते हुए तथा यह लिखते हुए कि वह पद बजट में स्वीकृत है या नहीं उस विवरण को निदेशक स्थानीय निगम को प्रस्तुत करें।³⁴ राज्य की समस्त नगरीय सस्थाओं से प्राप्त ऐसी सूचना और विवरण को निदेशक संकलित करेगा और उस प्रपत्र को सेवा चयन आयोग को भर्ती की आवश्यक कार्यवाही करने के लिए भेजेगा।³⁵ सेवा चयन आयोग, निदेशक द्वारा प्राप्त रिक्तियों सम्बन्धी उस प्रपत्र के आधार पर भर्ती के लिए आवेदन पत्र उस प्रक्रिया में आमन्त्रित करेगा जो प्रक्रिया वह अपनाता उचित समझे। वह प्राप्त आवेदन पत्रों की जांच करेगा और उनका साक्षात्कार/परीक्षा लेते हुए योग्य प्रत्याशियों की एक सूची प्रत्येक नगर परिषद में नियुक्ति के लिए अलग-अलग तैयार करेगा। आयोग द्वारा तैयार की गयी यह सूची नियुक्ति के लिए प्रत्येक नगर परिषद/पालिका को भेज दी जायेगी। आयोग से प्राप्त इस सूची में से नियुक्ति करने का अधिकार प्रत्येक नगर पालिका के अधिशासी अधिकारी को नियुक्ति अधिकारी के रूप में दिया गया है। नियुक्ति अधिनारी 2001 के क्रम में प्रत्याशियों को नियुक्ति पत्र जारी करेगा जिस क्रम में उनका नाम आयोग द्वारा प्रेषित सूची में सम्मिलित किया गया है।³⁶

सेवा चयन आयोग

बिनिश्चित नियमों में सेवा चयन आयोग का उल्लेख तो मिलता है किन्तु सेवा चयन आयोग बनाये जाने के बारे में न तो अधिनियम में कोई प्रावधान मिलता है और न ही इन सेवा नियमों में ऐसा कोई प्रावधान संकलित किया गया है। इस सम्बन्ध में राजस्थान पंचायत एवं स्वायत्त शासन अधीनस्थ सेवा आयोग के गठन की अधिसूचना प्रथम बार 1 अप्रैल 1974 को राजस्थान सरकार द्वारा जारी की गयी थी।³⁷ इस अधिसूचना में यह कहा गया है कि जन साधारण की जानकारी हेतु यह प्रकाशित किया जाता है कि राजस्थान पंचायत समिति एवं जिला परिषद अधिनियम, 1959 की धारा 86 (ग) के अधीन दिनांक 19161 की अधिसूचना द्वारा स्थापित 'पंचायत समिति एवं जिला परिषद सेवा चयन आयोग' एवं राजस्थान अधीनस्थ एवं मन्त्रालयिक सेवा नियम, 1963 के नियम 3 के खण्ड (ज) के अन्तर्गत स्थापित आयोग अब से "राजस्थान पंचायत एवं स्वायत्त शासन अधीनस्थ सेवा आयोग" के नाम से जाना जायेगा। इसका अन्तिम यह है कि राज्य की नगर परिषदों/पालिकाओं में अधीनस्थ एवं मन्त्रालयिक सेवा में सीधी भर्ती के लिए जिस आयोग का उल्लेख किया गया है वह आयोग तथा जिला परिषद एवं पंचायत समितियों के लिए बनाया गया सेवा चयन आयोग दोनों एक ही संस्था है। पूर्व में पंचायत समिति

एव जिला परिषदों के लिए 1960 में जो सेवा चयन आयोग बनाया गया था उसी आयोग को 1974 की उपरोक्त अधिसूचना द्वारा राज्य की नगर पालिकाओं में कर्मचारियों को भर्ती करने हेतु चयनित करने का दायित्व भी दे दिया गया।

आयोग की समाप्ति

राजस्थान पंचायत समिति एव जिला परिषद (संशोधन विधेयक) 1987 द्वारा राजस्थान पंचायत समिति एव जिला परिषद अधिनियम 1959 में संशोधन करके धारा 84 की उपधारा 6 के स्थान पर नयी उपधारा प्रस्थापित की गयी है जिसके अनुसार राजस्थान पंचायत एव स्वायत्त शासन अधीनस्थ सेवा आयोग का अस्तित्व अब नहीं रहा है।³⁸

नये आयोग का गठन

जैसा कि पूर्व पत्रियों में स्पष्ट किया जा चुका है कि 1987 में पंचायत समिति एव जिला परिषद अधिनियम में किये गये एक संशोधन के माध्यम से स्वायत्त शासन संस्थाओं में अधीनस्थ कामिकों की भर्ती के लिए जिम्मेदार आयोग का समापन कर दिया गया है। इसके पश्चात् राजस्थान नगरपालिका अधीनस्थ एव मन्त्रालयिक सेवा नियम 1963 के नियम 3 के खण्ड (एच) में प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग करते हुए राज्य सरकार ने उपर्युक्त नियमों के प्रयोजनार्थ निम्नलिखित अधिकारियों का एक आयोग गठित किया है।³⁹

- (क) निदेशक स्थानीय निकाय या उसका नामांकित अधिकारी—अध्यक्ष
- (ख) सम्बन्धित नगर परिषद/मण्डल का अध्यक्ष, प्रशासक—सदस्य
- (ग) सम्बन्धित उप निदेशक—सदस्य सचिव

आयोग के गठन के सम्बन्ध में जारी इस अधिसूचना में यह भी कहा गया है कि आयोग के समस्त निर्णय बहुमत से लिए जायेंगे। इस आयोग की बैठक में यदि निदेशक या उसका नामांकित अधिकारी उपस्थित नहीं होता है तो आयोग का कोरम पूरा नहीं माना जायेगा। आयोग की बैठक जिला मुख्यालय या नगर परिषद/पालिका मण्डल के मुख्यालय पर आयोजित होगी तथा यह आयोग सम्बन्धित नगर परिषद/पालिका में अधीनस्थ एव मन्त्रालयिक सेवा में होने वाले रिक्त पदों के लिए भर्ती से सम्बन्धित कार्य को पूर्ण करेगा।⁴⁰

पदोन्नति के लिए पदोन्नति मण्डल का प्रावधान

राजस्थान नगर पालिका अधीनस्थ एव मन्त्रालयिक सेवा नियमों में

प्रत्येक जिने के लिए नगर पालिकाओं के कर्मचारियों हेतु एक पदोन्नति मण्डल का गठन निम्नानुसार किया है ⁴¹

- 1 जिने का जिलाधीश या उसके द्वारा नामित कोई अधिकारी जो अतिरिक्त जिलाधीश से नीचे के स्तर का न हो—अध्यक्ष
- 2 सम्बन्धित नगर निकाय का अध्यक्ष प्रशासक—सदस्य
- 3 सम्बन्धित क्षेत्रीय उप निदेशक—सदस्य सचिव

इन नियमों में यह भी स्पष्ट किया गया है कि जिलाधीश पदोन्नति मण्डल की बैठकों की अध्यक्षता करेगा तथा उसके उपस्थित न होने पर पदोन्नति मण्डल का फोरम पूर्ण नहीं माना जायेगा। पदोन्नति मण्डल के सभी निर्णय बहुमत से लिए जायेंगे और उनकी बैठकें जिला मुख्यालय पर आयोजित होंगी।⁴²

इसी प्रकार नियुक्ति अधिकारियों को किसी अस्थाई पद पर एक वर्ष की अवधि के लिए प्रस्थाई तौर पर नियुक्ति करने की शक्ति प्रदान की गयी है।⁴³ इन नियमों में आगे विस्तार से सेवा की वरिष्ठता परीक्षा अर्वाध, स्थायीकरण, वेतन, भविष्य निधि, पेंशन, स्थानान्तरण इत्यादि के आवश्यक नियमों का विवरण भी दिया गया है।⁴⁴

राजस्थान नगर पालिका चतुर्थ श्रेणी सेवा

राज्य की नगरीय सस्थाओं में चतुर्थ श्रेणी कर्मचारियों की भर्ती और पदोन्नति तथा अन्य सेवा शर्तों के लिए भी राज्य सरकार ने नियम बनाये हैं।⁴⁵ इन नियमों के अन्तर्गत इस सेवा के जिन पदों को सम्मिलित किया गया है उनमें चपरासी, फरीश, साइकिल मवार, चौकीदार बाटर मैन, कुली माली गाड़ी चालक, जल्लासी, वेलदार, क्लीनर, मिश्री, पुस्तकालय परिचारक नाव चालक, पम्प हाइडर का सहायक, ऑपिस जमादार, सफाई जमादार, फ़िटर, टनर, लुहार, पेन्टर, खानी, कारीगर वायर मैन, दफ्तरी, ड्रैलपर तथा अन्य अवर्गीकृत चतुर्थ श्रेणी कर्मचारी प्रमुख हैं। 1971 में इनका वेतनमान प्रवर्धित करते समय इनके बारे में कुछ अन्य नियमों में तथा विनियमों की घोषणा भी की गयी है। इसके पश्चात् 1973 में भी इन सेवा नियमों तथा वेतन प्रवर्धित करते समय नये नियम घोषित किये गये हैं। इनके सम्पन्न कर्मचारियों के रिक्त पदों पर भर्ती करने का अधिकार सम्बन्धित नगर परिषद को, सरकार की पूर्व अनुमति से, दिया गया है। रिक्त पदों पर नगर परिषद/पालिका का अध्यक्ष या नगर पालिका आयुक्त भीधी भर्ती करने में सक्षम है।⁴⁶ इस सेवा में भी राज्य सरकार द्वारा समय समय पर घोषित आरक्षण नियमों को अनुमोचित जानि तथा जन जाति के लिए प्रभावी माना गया है। इसके अतिरिक्त नियमों में प्रत्याशियों

की श्रम, चरित्र, शारीरिक योग्यता, सीवी भर्ती के लिए प्रक्रिया, वेतन, परिवीक्षी, स्थायीकरण, अवकाश, पेन्शन, ग्रेजुटी और अनुशासन के नियमों की घोषणा की गयी है।⁴⁷ इस सेवा के कर्मचारियों का स्थानान्तरण एक नगर पालिका से दूसरी नगर पालिका में किया जा सकता है, यदि स्थानीय निकाय निदेशक ऐसा करना राज्य की नगर पालिकाओं के हित में आवश्यक समझे।⁴⁸

प्रशिक्षण व्यवस्था

देश भर में स्थानीय स्वायत्त शासन की संस्थाओं के कर्मचारियों के लिए प्रशिक्षण की पर्याप्त व्यवस्था का अभाव दृष्टिगोचर होता है। यही कारण है कि स्थानीय शासन की संस्थाएँ अकुशलता का प्रतीक बन गयी हैं। स्थानीय शासन में निर्वाचित किये जाने वाले कर्मचारियों की शिक्षा तथा प्रशिक्षण के लिए कोई सुव्यवस्थित तन्त्र नहीं होने के कारण इन कर्मचारियों की कार्य क्षमता का पूर्ण विकास नहीं हो पाया है। यैने भी स्थानीय शासन की संस्थाओं में नियोजित किये जाने वाले सभी कर्मचारी चूँकि विभिन्न राज्यों की सरकारों तथा विभिन्न नगरीय संस्थाओं के द्वारा नियोजित किये जाते हैं इसलिए उनकी प्रकृति, गुण और चरित्र में पर्याप्त अन्तर देखने को मिलता है। स्थानीय शासन के कर्मचारियों के लिए जो अधिनियम राज्य की सरकारों के द्वारा पारित किया गया है तथा उन अधिनियमों के अन्तर्गत जो नियम निमित्त किये हैं उन सब में अधिकारियों तथा कर्मचारियों की भर्ती, पदोन्नति, वेतन तथा अन्य सेवा शर्तों के बारे में तो विशद प्रावधान देखने को मिलते हैं किन्तु प्रशिक्षण के बारे में उनमें कोई व्यवस्था की हुई नहीं पायी जाती है।

स्थानीय शासन लोकतन्त्र की आधारशिला माना जाता है। स्थानीय स्तर पर गठित की जाने वाली संस्थाओं में जो कर्मचारी नियोजित किये जाते हैं उनके बारे में यह माना जाता है कि उनमें विशेष मानसिक दक्षता के स्थान पर शारीरिक दक्षता और श्रम की आवश्यकता अधिक होती है। किन्तु यह धारणा इसलिए सही नहीं मानी जा सकती क्योंकि आज कल शासन के किसी भी निकाय के द्वारा नागरिकों की सेवा के लिए जो कार्य सम्पादित किये जाते हैं उन्हें अधिक गुणवत्ता से सम्पन्न किया जा सकता है यदि उन्हें सम्पन्न करने के लिए उत्तरदायी अधिकारियों तथा कर्मचारियों को इस हेतु प्रशिक्षित किया जाये। किन्तु दुर्भाग्य से किसी भी राज्य की सरकार ने इस तथ्य को पूर्णतः आत्ममात नहीं किया है। यही कारण है कि भारत के किसी भी राज्य में स्थानीय शासन के कर्मचारियों के प्रशिक्षण की कोई ऐसी आधारभूत मुद्दा व्यवस्था विकसित नहीं हो सकी है जिसे स्थानीय शासन के कर्मचारियों के प्रशिक्षण की आदर्श या मानक व्यवस्था माना जा सकता हो।

नागपुर विश्वविद्यालय द्वारा 'डिप्लोमा इन लोकल सैल्फ गवर्नमेंट' नाम का पाठ्यक्रम संचालित किया जाता है जो नगरीय स्थानीय प्रशासन के मावी कार्मिकों को शिक्षण और प्रशिक्षण प्रदान करता है। वैसे तो देश के अनेक विश्व-विद्यालयों में स्नातक एवं स्नातकोत्तर स्तर पर लोक प्रशासन के पाठ्यक्रम चलाये जाते हैं जिनमें स्थानीय स्वायत्त शासन से सम्बन्धित पाठ्य सामग्री भी उनका अनिवार्य अंग होती है किन्तु इसे लोक प्रशासन और स्थानीय प्रशासन का शिक्षण तो माना जा सकता है पर प्रशिक्षण की कोटि में समस्त इसे सम्मिलित नहीं किया जा सकता।

बम्बई में स्थापित अखिल भारतीय स्थानीय स्वायत्त शासन मस्थान (ऑल इण्डिया इन्स्टीट्यूट ऑफ लोकल सैल्फ गवर्नमेंट) अधीनस्थ एक निम्न वर्गीय कर्मचारियों के लिए प्रशिक्षण की व्यवस्था करता है। इसी तरह भारतीय लोक प्रशासन मस्थान नई दिल्ली द्वारा भी स्थानीय सभाओं के अधिकारियों के लिए नियमित रूप से कुछ प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित किये जाते हैं जो देश भर में स्थानीय सभाओं के अधिकारियों के बीच काफी लोकप्रिय रहें हैं। किन्तु अखिल भारतीय स्तर पर कार्यरत इन दोनों ही प्रशिक्षण सभाओं के द्वारा स्थानीय शासन के प्राधिकारियों या कर्मचारियों के लिए प्रशिक्षण की कोई व्यवस्थित योजना क्रियान्वित नहीं की गयी है जिनकी देश में बहुत आवश्यकता है।

1963 में इस विषय में स्थापित मुरुद्दीन समिति ने यह सुझाव दिया था कि केन्द्रीय स्तर पर एक ऐसे मस्थान की स्थापना की जानी चाहिए जो स्थानीय सभाओं के कार्मिकों को प्रशिक्षण की तत्काल व्यवस्था कर सके।⁴⁹ समिति ने यह सुझाव भी दिया था कि राज्यों के स्तर पर ऐसे भी प्रशिक्षण मस्थान स्थापित किये जायें। यदि कोई राज्य वित्तीय कठिनाईयों के कारण इस प्रकार के प्रशिक्षण मस्थान स्थापित न कर सके तो उस स्थिति में दो या दो से अधिक पड़ोसी राज्य मिलकर ऐसा मस्थान की स्थापना का निर्णय कर सकते हैं।⁵⁰ समिति का सुझाव था कि इस प्रकार स्थापित मस्थानों के माध्यम से स्थानीय शासन के सरकारी और सरकारी दोनों प्रकार के प्राधिकारियों के लिए प्रशिक्षण की व्यवस्था करनी चाहिए। विशेष तौर से केन्द्रीय मस्थान को निम्नलिखित प्रशिक्षण कार्य को प्राथमिकता से आयोजित करने का सुझाव भी दिया गया ⁵¹

1. तकनीकी अधिकारियों के लिए विशेष अग्रिम पाठ्यक्रम की व्यवस्था करना,
2. राज्य सभाओं के प्रशिक्षकों के प्रशिक्षण की व्यवस्था करना,

3. पुनश्चर्चा पाठ्यक्रम (रिफ्रेशर कोर्स) की व्यवस्था करना,
4. राज्यों के संस्थानों द्वारा आयोजित किये जाने वाले प्रशिक्षण कार्यक्रमों में समन्वय स्थापित करना,
5. एक केन्द्रीय पुस्तकालय की व्यवस्था करना,
6. सूचनाओं के एकत्रीकरण एवं उनके प्रसारण की इकाई के रूप में कार्य करना ।

इसी प्रकार राज्यों में स्थापित किये जाने वाले प्रशिक्षण संस्थानों के उत्तरदायित्वों तथा प्रमुख कार्यक्रमों के बारे में भी प्रतिवेदन में यह कहा गया कि ये संस्थाएँ राज्यों के लिए मध्यम एवं निम्न श्रेणी के लिए उपयोगी प्रशिक्षण कार्यक्रमों का संचालन करेंगी तथा विशेष तौर से क्षेत्रीय समस्याओं के अनुसंधान पर बल दिया जाना चाहिए ।

ग्रामीण नगरीय सम्बन्ध समिति (1966) ने भी केन्द्रीय सरकार एवं राज्य सरकारों से स्थानीय शासन के कर्मचारियों के प्रशिक्षण के सम्बन्ध में कदम उठाने का आग्रह किया था । अपने प्रतिवेदन में समिति ने, नुजरुद्दीन समिति की अनुशंसाओं से पूरी तरह सहमति व्यक्त की थी । समिति ने यह भी अंकित किया कि भारतीय लोक प्रशासन संस्थान में नगरीय शोध केन्द्र की स्थापना का भी निर्णय लिया गया है वह इस दिशा में उठाया गया एक महत्वपूर्ण कदम है किन्तु नगरीय प्रशासन के क्षेत्र में प्रशिक्षण एवं अनुसंधान की और अधिक प्रोत्साहन देने की आवश्यकता है और इस हेतु न केवल केन्द्रीय स्तर पर अपितु राज्यों के स्तर पर भी सहायक प्रयास किया जाना चाहिए । भारतीय लोक प्रशासन संस्थान में स्थापित नगरीय प्रशासन के अध्ययन और अनुसंधान के केन्द्र ने, केन्द्रीय स्तर पर नगरीय सेवाओं के अधिकारियों के प्रशिक्षण के महत्वपूर्ण पाठ्यक्रमों का आयोजन किया है । इस केन्द्र ने प्रशिक्षण पाठ्यक्रमों के अलावा राष्ट्रीय स्तर की सगोष्ठियाँ आयोजित करने के अनिरीक्त नगरीय प्रशासन के क्षेत्र की समस्याओं और अनुसंधानों की प्रोत्साहन दिया है । इस केन्द्र के द्वारा एक त्रैमासिक पत्रिका का प्रकाशन 'नगर लोक' के नाम से नियमित किया जा रहा है जिसमें देश भर के विद्वानों के लेख नगरीय समस्याओं के सम्बन्ध में प्रकाशित किये जाते हैं ।

ग्रामीण नगरीय सम्बन्ध समिति ने न केवल नगरीय प्रशासन के क्षेत्र में कार्यरत सरकारी अधिकारियों के प्रशिक्षण पर ही बल दिया अपितु नगरीय इकाईयों में निर्वाचित सदस्यों के प्रशिक्षण की व्यवस्था किये जाने का भी विचार

व्यक्त किया है। समिति का विचार था कि नगरीय निकायो मे जनता द्वारा चुने जाने वाले पार्षद भी प्रशासन की जटिलताओ को समझे इस हेतु यह आवश्यक है कि उन्हे राष्ट्रीय और राज्य स्तर पर ऐसे पाठ्यक्रमो मे आवश्यक प्रशिक्षण और अनुभव द्रदान किया जाये जो नगरीय समस्याओ के सन्दर्भ मे विचार विमर्श को प्रोत्साहन देते हो। समिति ने यह विचार व्यक्त किया कि औद्योगीकरण के फलस्वरूप नवीनीकरण की जो प्रक्रिया बढ रही है उससे उत्पन्न होन वाली नगरीय समस्याओ के अनुसधान को पर्याप्त महत्व दिया जाना चाहिए। समिति ने भारी मन से अपने प्रतिवेदन मे यह भी अंकित किया कि न तो राज्य सरकारो के स्तर पर और न ही देश के विश्वविद्यालयो मे नगरीकरण से उत्पन्न समस्याओ पर अनुसधान की दशा मे कोई उत्साह दिखाया गया है। इस दिशा मे समिति की अभिप्राया थी कि देश मे विश्वविद्यालयो को नगरीय प्रशासन की समस्याओ पर शोध-अनुसधान करने के लिए वित्तीय अनुदान और सहायता की व्यवस्था की जानी चाहिए।

नगरीय प्रशासन के क्षेत्र मे शोध और अनुसधान के महत्व को रेखांकित करते हुए 1970 के दशक मे केन्द्रीय स्वास्थ्य तथा परिवार नियोजन एवं नगरीय विकास मन्त्रालय ने राष्ट्रीय स्तर पर एक "नगरीय प्रशासन प्रशिक्षण तथा शोध केन्द्र" की स्थापना की है। इस केन्द्र की अब 'नेशनल इसटीड्यूट ऑफ मरवन प्रफेयर्स' के रूप मे जाना जाता है, जो नई दिल्ली मे कार्यरत है। यह केन्द्र नगरीय प्रशासन को स्फूर्ति तथा बल प्रदान करने के लिए नगरीकरण से उत्पन्न नगरीय प्रशासन की समस्याओ के प्रति जन माचारण मे जागृति लाने के उद्देश्य से शोध एवं अनुसधान को प्रोत्साहन देता है तथा नगरीय समस्याओ पर विभिन्न प्रकार के अनुसधान स्वयं भी आयोजित करता है। इस केन्द्र ने नगरीय समस्याओ के सन्दर्भ मे जो अनुसधान किये हैं उनसे भारत के नगरीय विकास मन्त्रालय को अपनी नीति निर्धारित करने मे पर्याप्त सहायता मिली है। यह केन्द्र प्रमुख रूप से निम्नांकित कार्यों को सम्पन्न करता है :⁵²

1. नगरीय विकास तथा नगरीय प्रशासन के प्रशिक्षण हेतु पाठ्यक्रमो का आयोजन,
2. नगरीय समस्याओ विशेष तौर पर नगरीय निकायो से सम्बद्ध समस्याओ पर गोष्ठियो और सम्मेलनो का आयोजन,
3. नगरीय शासन से सम्बद्ध समस्याओ पर शोध अनुसधान,
4. नगरीय स्थानीय शासन तथा इसके प्रशासन के सम्बन्ध मे केन्द्र सरकार को परामर्श,

- 5 सूचना सकलन केन्द्र एवं विनिमय केन्द्र के रूप में कार्य,
- 6 नगरीय शासन तथा प्रशासन के अध्ययन, प्रशिक्षण तथा शोध में सलग्न विश्वविद्यालयों तथा अन्य संस्थानों से सहयोग एवं समन्वय ।

इसके अतिरिक्त विभिन्न स्तरों पर समय समय पर यह सुझाव दिया जाता रहा है कि देश के उन विश्वविद्यालयों को, जहाँ राजनीति विज्ञान तथा लोक प्रशासन के शैक्षणिक पाठ्यक्रमों को संचालित किया जाता है, स्थानीय शासन हेतु प्रशिक्षण पीठों की स्थापना पर विचार किया जाना चाहिए। ऐसा किया जाने से न केवल इन शैक्षणिक संस्थानों में उपलब्ध नगरीय प्रशासन के शिक्षकों और विशेषज्ञों का ही श्रेष्ठतर उपयोग हो सकेगा अपितु पठन-पाठन के इन अनुभूत केन्द्रों पर नगरीय प्रशासन के क्षेत्र में प्रशिक्षण की आवश्यकता को भी पूरा किया जा सकेगा। इस प्रकार की आवश्यकताओं को पूर्ण कर रहे वर्तमान विश्वविद्यालयों तथा शैक्षणिक संस्थानों को इस विषय में आवश्यक पाठ्यक्रमों को विकसित करने में रुचि प्रदर्शित करनी चाहिए। स्थानीय शासन के उद्देश्यों, संगठन तथा कार्य व्यवहार को अधिक परिष्कृत करने तथा इस संबंध में अनुभव की जाने वाली समस्याओं के निवारण में इस प्रकार के प्रयत्न महत्वपूर्ण योगदान दे सकते हैं। विश्वविद्यालयों के स्तर पर सामान्य पाठ्यक्रमों के साथ साथ इन प्रकार के विषययुक्त और अल्पकालीन पाठ्यक्रमों की व्यवस्था की जा सकती है। इस प्रकार के पाठ्यक्रमों को प्रशिक्षण कार्यक्रम के द्वारा संचालित करने में न केवल विश्वविद्यालयों में उपलब्ध विशेषज्ञों का भी उपयोग किया जा सकेगा अपितु नगरीय प्रशासन के क्षेत्र में जो सक्रिय और अनुभवी प्रशासक हैं उनको सेवाओं का उपयोग भी समभव होगा। विश्वविद्यालयों के स्तर पर जहाँ लोक प्रशासन में स्थानीय शासन को पाठ्यक्रम का अंग बनाया गया है वहाँ नगरीय प्रशासन के क्षेत्र में अनुभव की जाने वाली उबलती समस्याओं पर शोध को गति प्रदान किये जाने की आवश्यकता भी इस सन्दर्भ में स्वयं स्पष्ट है।

राजस्थान में राज्य स्तर पर नगरपालिका सेवा के जिन अधिकारियों का चयन राज्य के लोक सेवा आयोग द्वारा किया जाता है उनके आधारभूत प्रशिक्षण की व्यवस्था जयपुर स्थित हरिश्चन्द्र माधुर राजस्थान राज्य लोक प्रशासन संस्थान में की जाती है। इस सम्बन्ध में जो पाठ्यक्रम प्रशिक्षण हेतु आयोजित किये जाते हैं वह अन्य राज्यस्तरीय सेवाओं तथा नगरपालिका सेवा के लिए समान ही होते हैं। इस प्रशिक्षण संस्थान में नगरीय प्रशासन के क्षेत्र में प्रशिक्षण के विभिन्न पाठ्यक्रम का निरूपण एवं संचालन करने के लिए नगरीय विकास का एक केन्द्र स्थापित किया गया है। यह केन्द्र नगरीय प्रशासन के क्षेत्र

मे शिक्षण और प्रशिक्षण को अधिक व्यवस्थित स्वरूप प्रदान करने के लिए आवश्यक नियोजन का कार्य कर रहा है। राज्य सरकार के नगरीय विकास विभाग की सहायता से राज्य स्तरीय नगपालिका सेवा के अधिकारियों को इस प्रशिक्षण केन्द्र में प्रशिक्षित करने के कुछ पाठ्यक्रम आयोजित भी किये गये हैं। यद्यपि इस केन्द्र द्वारा जो कार्यक्रम आयोजित किये गये हैं उसका राज्य स्तर पर कोई व्यापक प्रभाव परिलक्षित नहीं हुआ है तथापि अपने आप में यह शुरूआत बहुत अच्छी है जिसे राज्य स्तरीय अधिकारियों के प्रशिक्षण के अलावा अधीनस्थ एवं निम्न वर्गीय कर्मचारियों के प्रशिक्षण हेतु भी विस्तार दिये जाने की आवश्यकता है।

जयपुर में स्थित राजस्थान स्वायत्त शासन सन्स्था नामक एक स्वायत्त शासी सन्स्थान भी नगरीय प्रशासन के क्षेत्र में कनिष्ठ प्रशिक्षण कार्यक्रमों का आयोजन करता है। यह सन्स्था एन. एम. जी डी, एम आई, तथा प्रमोशनर इत्यादि के लिए कुछ ऐसे पाठ्यक्रम प्रशिक्षण हेतु संचालित करती है जिनको पूर्ण कर लेने पर प्रत्याशियों को उक्त क्षेत्रों में डिप्लोमा प्रदान किया जाता है। राजकी नगरीय सेवाओं में उपरोक्त योग्यताओं के आधार पर विभिन्न पदों पर भर्ती में प्रत्याशियों को सहायता मिलती है। नगरीय सेवाओं के लिए जो पद सभ्योजित किए हुए हैं उनमें आवश्यक योग्यताओं में इस प्रकार के डिप्लोमा आदि को प्राथमिकता दी गयी है। यद्वा यह उल्लेखनीय है कि यह सन्स्था जो उपरोक्त प्रशिक्षण पाठ्यक्रम आयोजित करती है वे राज्य सरकार द्वारा न कबन मान्यता प्राप्त हैं बल्कि वित्तीय रूप से भी समर्थित हैं। राज्य सरकार न इस सन्स्था का स्वरूप स्वायत्तशासी बना रखा है और राज्य की समस्त नगर पालिकाओं के अध्यक्षों के द्वारा इसकी संचालन समिति का चुनाव किया जाता है। यह संचालन समिति संस्था द्वारा आयोजित किये जाने वाले पाठ्यक्रमों का निरूपण करती है तथा उनके आयोजन को समव बनाती है। राजस्थान का यह स्वायत्त शासन सन्स्थान नगरीय कामिकों के सेवा पूर्व प्रशिक्षण का ही व्यवस्था करता है। यह सन्स्थान जो डिप्लोमा इत्यादि देता है उनके आधार पर प्रत्याशियों को नगरीय सेवाओं में प्रवेश के लिए योग्यता के मद्दमें सहायता मिलती है। यह सन्स्थान अशकानीम आधार पर कनिष्ठ ऐसे प्रशिक्षण कार्यक्रम भी आयोजित करता है जो मेवारत अधीनस्थ कर्मचारियों को दिये जाते हैं। आवश्यकता इस बात की है कि सन्स्थान में ऐसे पाठ्यक्रमों का विस्तार किया जाय जो नगरीय सस्थाओं में काम करने वाले कर्मचारियों को प्रशिक्षण देने के लिए बनाये गये हों। सन्स्था के कार्यक्रमों के समदमें में राज्य सरकार का आवश्यक जांच पड़ताल और समीक्षा हेतु अध्ययन

आयोजित करना चाहिए और उसके निष्कर्षों के आधार पर इस बिन्दु को दिशा दी जानी चाहिए कि सस्था के कार्यकलापों को कैसे प्रशिक्षण के क्षेत्र में सुदृढ़ बनाया जा सकता है। राजस्थान का यह संस्थान अखिल भारतीय स्थानीय स्वायत्त शासन संस्थान बम्बई से सम्बद्ध है और अपने कार्यकलापों में आवश्यक दिशा निर्देश वही से प्राप्त करता है। बम्बई के संस्थान की तरह यह संस्थान भी एक पञ्जीकृत संस्था है। इसके द्वारा जो परीक्षाएँ आयोजित की जाती हैं उनका आयोजन बम्बई स्थित संस्थान के निर्देशन में किया जाता है और परीक्षा परिणाम भी उन्हीं के द्वारा घोषित किया जाता है। किन्तु संस्था के कार्यकलापों के बारे में जानकारी रखने वाले बिन्दुओं का यह विचार है कि यह संस्था जो प्रशिक्षण पाठ्यक्रम और परीक्षाएँ आयोजित करती है वे अकादमिक दृष्टि में उतने सुदृढ़ नहीं होते अतः इस न्यूनता का निराकरण यथा शीघ्र किये जान की आवश्यकता है ताकि राज्य में अधीनस्थ एवं निम्न वर्गीय नगरीय कर्मचारियों के लिए प्रशिक्षण देने वाले इस एक मात्र संस्थान की गतिविधियों को व्यवस्थित स्वरूप प्रदान किया जा सके।

वेतनमान

राजस्थान में नगरीय संस्थाओं में राजस्थान नगरपालिका सेवा, राजस्थान नगरपालिका अधीनस्थ एवं मजालयिक सेवा तथा राजस्थान नगरपालिका चतुर्थ श्रेणी सेवा के कर्मचारी एवं अधिकारी कार्य करते हैं। इनके अतिरिक्त नगरपालिका आयुक्त एवं प्रशासकों के पद पर नगर परिषदों में भारतीय प्रशासनिक सेवा तथा राजस्थान प्रशासनिक सेवा के अधिकारी भी, यथा आवश्यकता, नियुक्त किये जाते हैं।

जहाँ तक वेतनमान का प्रश्न है, नगरपालिकाओं में नियुक्त एकीकृत सेवाओं अर्थात् भारतीय प्रशासनिक सेवा, राज्य प्रशासनिक सेवा और राज्य की लोक सेवा के अन्य पदों के अधिकारियों को वेतन उसी वेतन शृंखला में राज्य सरकार द्वारा विनिश्चित किया जाता है जिन शृंखला में वे नियुक्ति के समय वेतन प्राप्त कर रहे थे। उनके प्राप्त वेतन में न तो कोई कमी की जा सकती है और न ही नगर परिषदों/पालिकाओं में नियुक्ति के समय उन्हें कोई विशेष वेतन दिया जाता है। यद्यपि नगरपालिका/परिषद में नियुक्ति के समय उनका वेतन उसी पालिका/परिषद के बजट पर आधारित होता है जिसमें वे नियुक्त होते हैं। इसी प्रकार राजस्थान नगरपालिका सेवा के पदाधिकारियों की वेतन शृंखला भी राज्य सरकार द्वारा समय समय पर किये जाने वाले वेतनमानों के पुनरीक्षण के

समय निश्चित की जाती है और इस सेवा के अधिकारी उन्ही वेतनमान में वेतन प्राप्त करते हैं जो वेतनमान राज्य सरकार द्वारा समय समय पर निश्चित किया जाता है। राजस्थान नगरपालिका अधीनस्थ एवं मन्त्रालयिक सेवा के पदाधिकारियों के वेतनमान भी राज्य सरकार के द्वारा ही निश्चित किये जाते हैं। इसी प्रकार राजस्थान नगरपालिका चतुर्थ श्रेणी कर्मचारियों के वेतनमान भी राज्य सरकार ही निश्चित करती है। राज्य सरकार द्वारा राज्य भर की नगर परिषदों/पालिकाओं में नियुक्त इन कर्मचारियों के वेतनमान का राज्य स्तर पर निर्धारण करने का लक्ष्य यह होता है कि वेतनमान के सम्बन्ध में नगरपालिका/परिषद के कर्मचारियों में किसी प्रकार का वैविध्य होने का असतोप नहीं पत-पता। ग्राम तोर पर होता यह है कि जब जब भी राज्य सरकार वेतनमान के पुनरीक्षण के लिए कोई समिति या आयोग नियुक्त करती है या जब केन्द्र सरकार द्वारा कर्मचारियों के वेतनमान पुनरीक्षण किये जाते हैं तब राज्य सरकार उन्हीं वेतनमानों के अनुरूप वेतन देने के लिए अपने यहाँ भी समिति का गठन करती है। यही समिति अपने विचार विमर्श और विम्लेषण की प्रक्रिया में यह देखती है कि स्थानीय निकायों के जो कर्मचारी राज्य सरकार की सेवा के पदों के समान पदों पर कार्य कर रहे हैं उन्हें उन्हीं पदों के समान वेतन निश्चित किया जाये। ऐसा कर दिये जान से एक ओर सारे राज्य में स्थानीय निकायों के कर्मचारियों के वेतनमान में एकत्वता स्थापित हो जाती है वहीं दूसरी ओर कर्मचारियों में भी कोई असतोप नहीं रहता। वेतनमान के यह नियम उन पदों पर भी लागू किये जाते हैं जिन पदों पर नगरपालिकाओं को अपने यहाँ नियुक्ति करने का स्वयं को अधिकार होता है क्योंकि जिन पदों पर वे नियुक्ति करती हैं उन पदों पर राज्य सरकार में क्या वेतनमान प्रस्तावित किया हुआ है उसी अनुरूप नगरपालिकाओं में नियुक्त किये गये कर्मचारियों को वेतन प्रदान करती है।

अनुशासनात्मक कार्यवाही

नगर परिषदों/पालिकाओं में नियुक्त कर्मचारियों एवं अधिकारियों पर सात्वलिक नियन्त्रण उनके उच्चाधिकारियों द्वारा किया जाता है। नगर परिषदों/पालिकाओं में जो अधिकारी भारतीय प्रशासनिक सेवा एवं राज्य प्रशासनिक सेवा के नियुक्त किये जाते हैं उन पर नियन्त्रण राज्य सरकार का होता है और अपनी इस नियुक्ति के दौरान यदि वे किसी प्रकार की श्रृष्टि करते हैं तो उनके लिए उन पर अनुशासनात्मक कार्यवाही के वे ही नियम प्रवर्तित होते हैं जो राज्य सरकार में उन पर प्रवर्तित माने जाते हैं। इसी प्रकार राज्य की नगरीय

संस्थाओं के नगरपालिका सेवा के पदाधिकारियों के लिए भी राज्य सरकार में समकक्ष पदों के पदाधिकारियों के लिए प्रवर्तित अनुशासनिक नियमों को प्रभावी माना जाता है। राजस्थान नगरपालिका अधिनियम एवं मण्डलिक सेवा तथा चतुर्थ श्रेणी सेवा के कर्मचारियों के लिए भी राजस्थान सरकार द्वारा अनुशासनात्मक कार्यवाही के 1958 में घोषित सेवा नियमों को ही प्रभावी माना जाता है। राज्य में नगरीय विकास विभाग एवं स्थानीय निकाय निदेशक द्वारा अपने कर्मचारियों पर अनुशासनात्मक कार्यवाही के पृथक नियम बनाने की प्रेरणा राज्य सरकार द्वारा सुचित रूप से निर्मित उन्हीं अनुशासनिक नियमों को लागू किया गया है जो राज्य सरकार ने स्वीकार किये हुए हैं। एक दृष्टि से यह व्यवस्था अच्छी भी है क्योंकि समान पदों पर जो अनुशासनात्मक कार्यवाही के नियम राज्य सरकार में लागू होते हैं उन्हें स्थानीय निकायों में लागू करने से न केवल अनुशासनात्मक कार्यवाही के प्रभावी प्रावधानों में एकरूपता दृष्टिगोचर होती है अपितु कर्मचारी भी किसी प्रकार के विविधकारी प्रावधानों के शिकार नहीं होते। यह सर्वविदित है कि नियुक्तकर्ता अधिकारी ही अनुशासनात्मक कार्यवाही के लिए अधिकृत होता है। इस नियम के अनुसार जिन पदों पर नियुक्ति नगर परिषदों/पालिकाओं में राज्य सरकार करती है उन पदों पर कार्य करने वाले प्राधिकारियों के लिए अनुशासनात्मक कार्यवाही के लिए वही सक्षम होती है। इनके विपरीत जिन पदों पर नियुक्ति का अधिकार निदेशक स्थानीय निकायों को होता है उनके लिए अनुशासनात्मक कार्यवाही भी विभागाध्यक्ष के रूप में बढ़ी करने में सक्षम होता है और जो कर्मचारी नगर परिषदों/पालिकाओं के अधिशासी अधिकारियों/अध्यक्षों द्वारा नियुक्त किये जाते हैं उन पर सेवा नियमों के अनुसार अनुशासनात्मक कार्यवाही करने की शक्ति भी उही में निहित होती है।

सेवानिवृत्ति लाभ

राजस्थान की नगर परिषदों/पालिकाओं के कर्मचारियों के सेवा निवृत्ति लाभों के सम्बन्ध में 30 सितम्बर, 1987 तक अधिष्ठित निधि की व्यवस्था थी। इस तिथि तक राज्य की नगरपालिकाओं में नियुक्त कर्मचारियों के लिए पेन्शन की व्यवस्था नहीं थी किन्तु राजस्थान सरकार ने अपनी घोषणा द्वारा 1 अक्टूबर, 1987 से नगरपालिका कर्मचारियों के लिए पेन्शन योजना की स्वीकृति प्रदान की है। राजस्थान नगरपालिका अधिनियम, 1959 के अन्तर्गत प्राप्त अधिकारों का प्रयोग करते हुए राज्य सरकार ने इस हेतु राजस्थान नगरपालिका सेवा (पेन्शन) नियम घोषित किये हैं।⁵³ यह नियम राजस्थान नगरपालिका

सेवा (पेन्शन) नियम 1989 कहनायेंगे और एक अक्टूबर, 1987 से प्रभावशील माने गये हैं।¹⁵¹ इन नियमों को एक अक्टूबर, 1987 से पूर्व सेवा निवृत्त हो चुके लोगों, विशेष कारणों पर नियुक्त कर्मचारियों, दैनिक वेतन भोगी कर्मचारियों ठेका प्रणाली पर कार्यरत कर्मचारियों और प्रतिनियुक्ति पर आये कर्मचारियों पर लागू नहीं माना गया है। इन नियमों को समस्त राजस्थान नगरपालिका मण्डल, परिषद, जापित क्षेत्र समितियों में दिनांक 1 अक्टूबर, 1987 में कार्यरत अधिकारियों, कर्मचारियों एवं इसके पश्चात् सभी कार्यरत कर्मचारियों (उपरोक्त वर्णित को छोड़कर) जिनके द्वारा पेन्शन लेने का विकल्प दिया गया है, के लिए पेन्शन हेतु प्रवर्तित होंगे।¹⁵² इस प्रकार अब राजस्थान राज्य की नगर परिषद, पालिकाओं में नियुक्त कर्मचारी भी एक अक्टूबर, 1987 के पश्चात्, राज्य सरकार के कर्मचारियों की भाँति ही, उपरोक्त नियमों के अधीन पेन्शन के पात्र हो गये हैं। राजस्थान में दिग्त कुछ वर्षों से स्वायत्तशासी निकायों के कर्मचारियों ने अपनी भविष्य निधि योजना के स्थान पर पेन्शन नियमों को अपनाते हेतु मानसिक दृष्टान्त स्पष्ट किया है। राजस्थान की नगरपालिकाओं में प्रवर्तित ये नये नियम इसी मानसिकता के प्रमाण हैं।

कार्मिक प्रशासन की समीक्षा

स्थानीय निकायों के कर्मचारी वर्ग से सम्बन्धित कार्मिक प्रशासन के क्षेत्र में, कतिपय समस्याएँ अनुभव की गयी हैं। इन समस्या स्थलों का रेखांकन और उनका समाधान स्थानीय निकायों की सफलता की दृष्टि से अत्यन्त आवश्यक है।

1. स्थानीय निकायों में कर्मचारियों की भर्ती के लिए किसी एक प्रणाली का अनुभव समूचे देश की स्थानीय संस्थाओं में दृष्टिगोचर होता है। यह अनुभव किया गया है कि स्थानीय संस्थाओं ने अपने अधिकारियों एवं कर्मचारियों की भर्ती एवं नियुक्ति के सम्बन्ध में प्रायः तीनों ही प्रणालियों—समन्वित, एकीकृत एवं पृथक् प्रणाली—को अपनाया है। इसमें कोई सन्देह नहीं कि यथा आवश्यकता इन तीनों प्रणालियों का समन्वित उपयोग किया जा सकता है किन्तु यदि देशभर में स्थानीय निकायों के कर्मचारियों की भर्ती हेतु सुचिंतित आधारों एवं प्रणालियों का विकास किया जाये तो वह नगरीय संस्थाओं की कार्य कुशलता बढ़ाने में सहायक सिद्ध हो सकती है।
2. यह सुझाव दिया जा रहा है कि जिस प्रकार उच्च पदों के लिए नगरीय निकायों में समन्वित एवं एकीकृत प्रणाली को अपनाया जाता

है उसी प्रकार निम्न वर्गीय पदों के लिए भी पूरे राज्य के लिए एकीकृत प्रणाली का विकास किया जाना चाहिए। होता यह है कि निम्न वर्गीय पदा पर राजस्थान जैसे राज्य में, भर्ती करने का अनन्य अधिकार संबंधित नगरीय निकाय के अधिशासी अधिकारी या अध्यक्ष को मिल जाता है और ऐसी स्थिति में वे राजनीतिक दबाव के अन्तर्गत ऐसे लोगों को निकाय में भर्ती कर लेते हैं जो योग्यता के मानदण्डों पर तो खरे उतरते हैं नहीं अपितु केवल राजनीतिक दबाव में वे सेवाओं में प्रविष्ट हो जाते हैं। ऐसे कर्मचारी सेवाओं की कार्य कुशलता एवं अनुशासन की भाँति ठेक पहुँचाते हैं। यदि स्थानीय निकायों का स्वतन्त्र परिचालन लोकसभ के हित में आवश्यक माना जाता है तो इस बिन्दु पर राजनीतिक दृष्टिकोण के स्वतन्त्र दृष्टिकोण से विचार कर कोई उचित दृष्टि निभाया जाना चाहिए।

3. सभी स्तरों पर कामिकों के चयन में राजनीतिक हस्तक्षेप और दबाव को कम किया जाना का प्रयत्न किया जाना चाहिए और चयन का आधार केवल योग्यता होनी चाहिए। एक निश्चित वेतनमान में अधिक वेतन प्राप्त वाले पदों पर राज्य में लोक सेवा आयोग की व्यवस्था का चयन किया जा सकता है और यदि ऐसा सम्भव न हो तो स्थानीय निकायों के लिए पृथक् से सेवा चयन आयोग नियुक्त किया जाना चाहिए। राजस्थान में सेवा चयन आयोग पूर्व में बनाया गया था किन्तु वह अधिक दिनों तक कार्यशील नहीं रह सका और अब जो सेवा चयन आयोग बनाया गया है उसमें स्थानीय निकायों के निदेशक, सम्बन्धित उन निदेशक और सम्बन्धित नगर परिषद/पालिका के अध्यक्ष/अधिशासी अधिकारी का मददगार बनाया गया है। प्रथम तो इसे आयोग नहीं माना जा सकता और द्वितीयत यह निष्पक्षता की भी सुनिश्चित नहीं करता है। इस सम्बन्ध में यह सुझाव दिया जा सकता है कि कामिकों के चयन के लिए ऐसा स्वतन्त्र अभिकरण बनाया जाये जो योग्यता के आधार पर स्थानीय निकायों में कर्मचारियों की भर्ती को सुनिश्चित कर सके।
4. कर्मचारियों के लिए पदोन्नति की भी ऐसी प्रणाली, विशेषज्ञों के परामर्श विचार विमर्श के पश्चात्, विकसित की जानी चाहिए जिससे सभी कर्मचारियों को समयबद्ध पदोन्नति सुनिश्चित हो सके। यदि पदोन्नति दिया जाना सम्भव न हो तो कम से कम उच्चतर वेतन त्रय तो एक निश्चित अवधि के पश्चात् सुनिश्चित किया ही जाना चाहिए। ऐसा

कर दिये जाने से जहाँ एक ओर कर्मचारियों का मनोबल बना रह सकेगा वहीं दूसरी ओर वे सरकार के प्रति भा सोचाईपूर्ण भावना विकसित कर सकेंगे और सरकार भी उनमें उच्चिन क य प्रति की अपेक्षा कर सकेगी ।

5. नगरिकों की कार्यक्षमता बढ़ाने के भी प्रयास किये जान की आवश्यकता है । ऐसा अनुभव लिया गया है कि स्थानीय निकायों में कर्मचारियों के प्रशिक्षण की कोई व्यवस्थित प्रणाली विकसित नहीं की गयी है । यह सुनिश्चित है कि कर्मचारियों की कार्यक्षमता वृद्धि में वृत्त प्रशिक्षण ही एक मात्र महत्वपूर्ण माहायक बल हो सकता है । प्रशिक्षण के कार्यक्रमों को सुनियोजित करने के लिए देश भर के राष्ट्रीय, राष्ट्रीय और स्थानीय लोक प्रशासन संस्थानों, विश्वविद्यालयों तथा अनुभवों विभागीय अधिकारियों का सहयोग लिया जाना चाहिए ।
6. इन संस्थाओं में कार्यरत कर्मचारियों के वर्तमान सेवा कार्य की दशाओं में भी सुधार की बड़ी आवश्यकता है । इन संस्थाओं में नियुक्त किये जाने वाले कर्मचारियों के निम्न प्रतिनियुक्ति पर भेजे जाने वाले अधिकारियों की ऐसा लगता है जैसे वे यहाँ तब भेजे जाने हैं जब सरकारी विभागों में सरकार द्वारा उनकी सेवाएं प्रत्यक्ष प्रशासन में महसूस की जाती हैं । इस स्थिति और मनोदशा में परिवर्तन की आवश्यकता है । नागरिकों के प्रतिदिन के जीवन में स्थानीय संस्था ही सर्वाधिक प्रभाव डालती हैं । इन संस्थाओं की कार्यकुशलता नागरिकों के सुख और दुख का कारण बनती है । इसलिए यह अत्यंत आवश्यक है कि इन संस्थाओं में नियुक्त किये जाने वाले कर्मचारी एवं प्रशासिकारी निर्विवाद रूप में कुशल, सक्षम और प्रतिभाशाली हों ताकि अपनी कुशलता में वे इन संस्थाओं की कार्यकुशलता में वृद्धि करें और लोकतन्त्र की जड़ों को मजबूत करने में अपना पूर्ण योगदान दें ।
7. इन संस्थाओं के कर्मचारियों में अनुशासन की भी कमी पायी जाती है । प्रत्यक्ष रूप से राजनीतिक हस्तक्षेप इस कमी के उत्तरदायी कारकों में एक प्रमुख घटक माना जाता है । किसी भी संस्था में कार्य करने वाले कर्मचारियों को अपने प्रशासिक अधिकारियों के प्रति सम्मान और अनुशासन दिखाना सेवा की एक अनिवार्य शर्त है । इस अनिवार्य शर्त में यदि राजनीतिक हस्तक्षेप के कारण कोई कमी आती है तो इसे उत्तरदायी लोगों को अनुभव करना चाहिए और ऐसा वातावरण उत्पन्न करना

चाहिए जिसके द्वारा नगरीय सेवाओं की कुशलता और दक्षता नकारात्मक रूप से प्रभावित न हो सके ।

8. कर्मचारियों में व्याप्त अनुशासनहीनता के कारणों पर किये गये शोध के यह निष्कर्ष हैं कि इन समस्याओं में कार्यरत अधिकारी जब अपने पद की शक्तियों का दुरुपयोग करने लगते हैं और अपने अधीनस्थ कर्मचारियों को उचित सम्मान नहीं देते या उनकी छोटी छोटी कठिनाइयों को हल करने के प्रति न केवल उदासीनता अपितु एक सीमा तक अपेक्षा और पक्षपात भी दिखाने हैं तो ऐसे में अनेक ऐसे कर्मचारी जो पूर्ण निष्ठा और लगन से काम करना चाहते हैं उनके मनोबल पर विपरीत प्रसर पड़ता है । यह निर्विवाद तथ्य है कि यदि हम कर्मचारियों को अनुशासित बनाय रखना चाहते हैं तो उन्हें अनुशासित रखने के लिए अधिकारियों को स्वयं सतत व्यवहार का परिचय देना होगा ।
9. सेवा की असतोषजनक शर्तों, पदोन्नति के अवसरों के अभाव तथा निम्न-स्तरीय वेतनमानों के फलस्वरूप इन सस्थाओं में काम करने वाले कर्मचारियों की मनोदशा अत्यन्त गिरी हुई रहती है । एक अध्ययन के दौरान यह पता चला कि 48 में से 46 कर्मचारियों का यह बिचार था कि यदि उन्हें अवसर मिले तो वे दूसरी जगह चले जायें । कामिकों की इस मनोदशा का विश्लेषण करते हुए इस स्थिति में सुधार की महती आवश्यकता है ।
10. नगरीय प्रशासन में भी ऐसी व्यवस्था की जानी चाहिए जिससे सम्बन्धित कर्मचारियों का उत्तरदायित्व निश्चित किया जा सके ।¹⁰⁶ ऐसा कर दिए जाने से निष्ठावान कर्मचारी अपने उत्तरदायित्वों को ठीक से समझकर निष्ठावित कर पायेंगे । प्रशासन में एक बार कामिकों का उत्तरदायित्व निश्चिन्त कर देने के पश्चात् बर्मेन और आनसी कर्मचारियों में भेद कर सकेगा और यदि आवश्यकता हो तो उन्हें पुरस्कृत और दण्डित भी कर सकेगा ।
11. कर्मचारियों को प्रोत्साहित करने के लिए प्रति माह सर्वश्रेष्ठ कर्मचारियों को सार्वजनिक रूप से पुरस्कृत करने की योजना पर भी विचार किया जा सकता है । अनेक बार कर्मचारियों में आपसी प्रतिस्पर्धा और और प्रतियोगिता से भी उनकी कार्यक्षमता में विकास किया जा सकता है ।

12. स्थानीय निकायों के कर्मचारियों के जो संगठन या यूनियन बनी हुई हैं उन्हें चाहिए कि वे कुछ सकारात्मक कार्यवाहियाँ हाथ में लें। आमतौर पर यह देखा गया है कि कार्मिक सच कबल अपने वेतन एवं सुविधाएँ इत्यादि बढ़ाने के लिए हड़ताल आदि का सहारा लेते हैं और कार्मिक लक्ष्यों तथा सेवा में सुधार के लिए कोई शक्ति नहीं दिखाते। इस स्थिति में परिवर्तन किये जाने की आवश्यकता है। कर्मचारियों को यह अनुभव करना चाहिए कि उनके वेतन और सेवा दशाओं में सुधार तभी सम्भव है जब वे नागरिक सेवाओं के स्तर को श्रेष्ठतर बनायें।
13. नगरीय सस्थाओं में निर्वाचित पदाधिकारियों और सरकारी अधिकारियों में जहाँ तक सम्भव हो एक दूसरे को मौद्रिकपूर्ण सम्बन्धों को प्रोत्साहित करना चाहिए। सोवतन्त्र में यह अपरिहार्य ही होता है कि निर्वाचित अधिकारियों और सरकारी अधिकारियों में तनाव के अवसर आ जाते हैं किन्तु दोनों ही पक्षों को इस समस्या से काम लेना चाहिए कि अन्ततोगत्वा उन्हें लोक सेवा के लिए यह दायित्व दिया गया है और लोक हित में उन्हें आगे बढ़ना चाहिए वे यदि इस एकमात्र प्रेरणा में प्रेरित हो तो सम्भवतः तनाव को कम किया जा सकता है।
14. इन सस्थाओं में नियुक्त प्रशासनिक अधिकारियों को चाहिए कि कर्मचारियों से सम्बन्धित कोई निर्णय लेने के पूर्व यदि उनके मान्यता प्राप्त सचों में विचार विमर्श कर लिया जाये तो वह न केवल नगरीय सस्थाओं के हित में रहेगा अपितु सरकार के हित में भी होगा।
15. नगरीय सस्थाओं के कर्मचारियों का पेन्शन के स्थान पर जो भविष्य निधि आदि की योजना थी, कुछ राज्यों ने उसे बदलकर उन्हें भी सरकारी कर्मचारियों की भाँति पेन्शन देना स्वीकार कर लिया है। राजस्थान उनमें से एक राज्य है। अन्य राज्यों को भी इन कर्मचारियों के हित में ऐसे निर्णय लेने की पहल करनी चाहिए।
16. किसी भी सन्धान में नियुक्त प्रशासकीय नवृत्त की पहल करने की शक्ति और इच्छा उस सस्था की कार्यकुशलता के स्वरूप का निर्धारण करती है। इन सस्थाओं में नियुक्त किये जाने वाले अधिकारी अपने अनुभव के आधार पर रेखांकित समस्याओं के समाधान के प्रति पहल करते हुए यदि नयी कार्य योजनाएँ घोषित करें तो ऐसा करने में न

केवल उन्हें सरकार का सहयोग प्राप्त होगा अपितु नगर की जनता भी उनका स्वागत करेगी। उनकी इस पहल से नगरीय नमंचारियों में भी एक नयी प्रेरणा और शक्ति का संचार होगा। किन्तु यह मानव स्वभाव है कि कुछ नया कार्य हाथ में लेने के प्रति उनमें सकोच रहता है। इस विधा का विकास करने के लिए राष्ट्रीय स्तर के प्रशिक्षण सम्मानों में गहन प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित किये जाने की आवश्यकता है। ऐसा कर दिये जाने से निश्चित ही इन सम्मानों की कार्य-कुशलता में निर्णायक वृद्धि की जा सकती है।

- 17 इन सम्मानों में नियुक्त नमंचारियों को स्थानीय लोकतन्त्र के हित में यह सोचना चाहिए कि इन सम्मानों की आमदनी में कैसे सुधार और वृद्धि की जा सकती है। विश्व के इतिहास में कोई देश स्थानीय सम्मानों के द्वारा प्रगति नहीं कर पाया है। इस ऐतिहासिक अनुभव से कुछ सीख लेने की आवश्यकता है ताकि देश के लोकतन्त्र की इन पाठशालाओं को हम मुख्यवस्थित रूप प्रदान कर सकें।

सन्दर्भ

- 1 इष्टव्य हरमन फाइनर, इंगलिश लोकल गवर्नमेंट, मैथ्यून एण्ड को. लि. लन्दन
- 2 रिपोर्ट आफ द रूरल ग्ररवन रिलेशनशिप कमेटी, पार्ट 1, 1966 पृ. 73
- 3 मन्त्रिपरिषद् की राज्य सूची में पाचवी प्रविष्टि.
- 4 एम के भोगले, लोकल गवर्नमेंट एण्ड एडमिनिस्ट्रेशन इन इंडिया, परिमल प्रकाशन, औरंगाबाद, 1977 पृ 261
- 5 रूरल ग्ररवन रिलेशनशिप कमेटी रिपोर्ट, 1966, उद्धृत भोगले, पूर्वोक्त, पृ 261-62
- 6 एस. आर. माहेश्वरी, पूर्वोक्त पृ 250-51
- 7 राजस्थान नगरपालिका अधिनियम, 1959, धारा 297
- 8 राजस्थान नगरपालिका सेवा नियम, 1963 के विस्तृत अध्ययन हेतु

दृष्टव्य, एस. एल. गुप्ता, म्युनिसिपल लॉज इन राजस्थान, इंडिया पब्लिशिंग हाउस, जोधपुर, पृ. 1313-47.

9. राजस्थान नगरपालिका अधिनियम, 304 (1)
10. एस. एल. गुप्ता, पूर्वोक्त, पृ. 1335-36
11. उपरोक्त,
12. उपरोक्त, पृ. 1340-41
13. राजस्थान नगरपालिका सेवा नियम. धारा 8, दृष्टव्य एस. एल. गुप्ता, पूर्वोक्त.
14. उपरोक्त, धारा 10
15. उपरोक्त, धारा 11
16. उपरोक्त, धारा 12, 13, 14
17. उपरोक्त, धारा 17
18. उपरोक्त, धारा 18, 19, 20, 21
18. उपरोक्त, धारा 25 विस्तृत अध्ययन हेतु दृष्टव्य, एस. एल. गुप्ता, पूर्वोक्त पृ. 1324-25
20. उपरोक्त, धारा 26 (1)
21. उपरोक्त, धारा 26 (2)
22. उपरोक्त, धारा 27
23. यह जानकारी लेखक को स्वयं स्थानीय निकाय निदेशालय से प्राप्त हुई है।
24. राजस्थान नगरपालिका सेवा नियम, 1963 धारा, 28, 29, 30, 31
25. उपरोक्त, धारा 32, 35, 36
26. राजस्थान नगरपालिका (अधिनियम एवं मन्त्रालयिक) सेवा नियम, 1963 विस्तृत अध्ययन हेतु दृष्टव्य, एस.एल. गुप्ता, पूर्वोक्त, पृ. 1382-1417
27. उपरोक्त, धारा 5
28. उपरोक्त धारा 6
29. उपरोक्त, धारा 6 (2)
30. उपरोक्त, धारा 8
31. उपरोक्त, धारा 9
32. उपरोक्त, धारा 10

- 33 उपरोक्त, धारा 12, 13, 14, 15
- 34 उपरोक्त, धारा 17
- 35 उपरोक्त, धारा 18
36. उपरोक्त, धारा 19, 20, 21, 22
- 37 अधिसूचना स एफ. 8 (+) नि (ए-11)/69 दिनांक 5 अप्रैल 1974, यह अधिसूचना राजस्थान राजपत्र भाग 4 (ग) (1) विशेषांक दिनांक 5 अप्रैल 1974, पृ. स. 5 पर प्रकाशित हुई। इस सम्बन्ध में राज्य सरकार द्वारा बनाये गये नियमों के लिए दृष्टव्य श्री कृष्ण दत्त शर्मा एवं सुनीता दाधीच, राजस्थान पंचायत एवं जिला परिषद अधिनियम, सख-2 ए वन एजेन्सोज, जयपुर, 1983 पृ 398-403.
38. यह आयोग राजस्थान पंचायत समिति एवं जिला परिषद (सशोधन विधेयक) 1987 द्वारा समाप्त घोषित किया गया है।
39. आदेश सख्या राजस्थान सरकार स्वा. शा. वि. एफ 2/36(20)/581/238 दि 28.1.89
40. उपरोक्त
- 41 राजस्थान नगरपालिका (अधिनियम एवं सहाय्यिक सेवा) नियम, 1963, धारा 23 (1)
42. उपरोक्त, धारा 23 (2)(3)(4)(5)
43. उपरोक्त, धारा 27
44. उपरोक्त, धारा 28, 29, 32, 35, 38
45. राजस्थान नगरपालिका (चतुर्थ श्रेणी सेवा) नियम, 1964
46. उपरोक्त, धारा 5
47. उपरोक्त, धारा 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15.
- 48 उपरोक्त, धारा 20
- 49 रिपोर्ट ऑफ दी रमेटी धॉन ट्रेनिंग ऑफ दी म्युनिसिपल एम्पलाइज, गवर्न-मेंट ऑफ इंडिया, मिनिस्ट्री ऑफ हैल्थ, 1963 पृ. 8
- 50 वी एम गिन्हा, भारत में नगरीय सरकारें, राजस्थान हिन्दी ग्रन्थ अकादमी, जयपुर 1986. पृ 116
- 51 उपरोक्त
- 52 एस आर मःदेश्वरी, पूर्वोक्त. पृ 265

53. राजस्थान नगरपालिका अधिनियम 1959 की धारा 297(बी) उपधारा 2 के अन्तर्गत प्रदत्त अधिकारों का प्रयोग करते हुए राज्य सरकार ने पेन्शन नियम घोषित किये हैं ।
54. रामजी लाल शर्मा एवं सीताराम शर्मा. राजस्थान नगरपालिका पेन्शन नियम, विजय प्रकाशन, जयपुर. 1989, पृ. 1
55. उपरोक्त, पृ. 3
56. बी. एम. सिन्हा, पूर्वोक्त, पृ. 121



पंचायती राज संस्थाओं का कार्मिक प्रशासन

जिस प्रकार नगरीय क्षेत्रों के निवासियों की स्थानीय आवश्यकताओं की पूर्ति उन क्षेत्रों में कार्यरत स्थानीय संस्थाओं और विशेषकर उन संस्थाओं में कार्यरत कर्मचारियों के द्वारा की जाती है उसी प्रकार भारत के ग्रामीण भवलों के निवासियों की स्थानीय आवश्यकताओं की पूर्ति ग्रामीण स्थानीय प्रशासन अर्थात् पंचायती राज की संस्थाओं में नियोजित कर्मचारियों के द्वारा होती है। सविधान के प्रवर्तन के पश्चात् राजस्थान ऐसा प्रथम राज्य था जिसने ग्रामीण स्थानीय प्रशासन के क्षेत्र में पंचायती राज के महत्व को राष्ट्रीय स्तर पर रेखांकित किया और पूर्ण उत्साह से पंचायती राज को अपनाया। इसके पश्चात् भारत के दूसरे राज्यों ने भी पंचायती राज को अंगीकार किया और इस प्रक्रिया में ऐसा अनुभव हुआ कि भारतीय संघ की राज्य सरकारों ने सविधान के निर्देशों की भावना के अनुरूप लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण को प्रोत्साहन देना स्वीकार किया है और सामुदायिक विकास तथा इसी तरह के अन्य कार्यक्रमों के अन्तर्गत अनेक परियोजनाओं को क्रियान्वित करने का दायित्व पंचायती राज संस्थाओं और उनमें कार्यरत कर्मचारियों को देना आरम्भ कर दिया है।

स्वायत्त शासन की संस्थाओं के कार्य संचालन में सेवाओं का बड़ा महत्वपूर्ण योगदान होता है। स्वायत्त शासन की संस्थाएं सामान्यतया नीतियों का निर्धारण और आवश्यकतानुसार निर्देशों का प्रसारण करती हैं किन्तु उनके कार्यान्वयन को सेवाओं पर छोड़ दिया जाता है। नीतियों एवं कार्यों का सफल एवं प्रभावशील कार्यान्वयन सेवाओं की गुणवत्ता एवं योग्यता पर निर्भर करता है। सेवाओं द्वारा कार्य संचालन से इन संस्थाओं को स्थायित्व प्राप्त होता है।¹

वस्तुतः किसी भी लोकतांत्रिक व्यवस्था में निर्वाचित जन प्रतिनिधियों द्वारा उन लक्ष्यों का निर्धारण किया जाता है जिनके द्वारा समाज को धीरे धीरे आगे बढ़ाना है। इस प्रक्रिया में सेवाओं की भी समान महत्वपूर्ण भूमिका होती है क्योंकि उन्हीं के द्वारा इन निर्धारित लक्ष्यों की प्राप्ति एवं कार्यान्वयन किया जाता है। प्रजातांत्रिक संस्थाओं में जन प्रतिनिधि एक निर्धारित अवधि के पश्चात् बदल दिए जाते हैं किन्तु सेवाओं की स्थायी संरचना नीतियों के निष्पादन को निरन्तरता प्रदान करती है। लोकतन्त्र में और विशेष तौर से लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण की प्रक्रिया में प्रसूत पचायती राज की संस्थाओं में नीति निर्माता उन प्रतिनिधियों और उनके निष्पादन हेतु उत्तरदायी सेवाओं पर परस्पर सौहार्द में कार्य करने की एक प्रतिरिक्त जिम्मेदारी होती है।¹

सादिक अली समिति ने यह माना था कि पचायती राज की संस्थाओं की सेवाओं में भर्ती, नियुक्ति और सेवाओं का अनुशासनिक नियंत्रण बहुत महत्वपूर्ण है इसलिए उनका नियमन कतिपय स्वनियंत्र सिद्धान्तों द्वारा किया जाना चाहिए। समिति की राय में ये सिद्धान्त निम्नलिखित हैं।²

1. सेवाओं की नियुक्ति की पद्धति में शीघ्रता, निष्पक्षता तथा सही चयन की संभावना निहित होनी चाहिए। विभिन्न पदों के लिए भर्ती करते समय उस कार्य की आवश्यकताओं को ध्यान में रखा जाना चाहिए। यह भी आवश्यक है कि भर्ती के लिए जो व्यवस्था है उसके प्रति लोगों में सामान्य विश्वास हो। समूचे राज्य में सेवाओं की शर्तों तथा योग्यताओं के बारे में भी एकरूपता सुनिश्चित की जानी चाहिए।
2. भर्ती, पदोन्नति तथा अनुशासनिक नियंत्रण के लिए व्यवस्था करते समय जो सबसे महत्वपूर्ण उद्देश्य ध्यान में रखा जाना चाहिए वह है सेवाओं को राजनीतिक व स्थानीय प्रभाव से कैसे बिलग और सुरक्षित रखा जाये। सेवाएं ऐसी स्थिति में नहीं पड़नी चाहिए जिनमें वे स्थानीय दलों अथवा प्रभावशाली व्यक्तियों के साथ अपना गठबन्धन करना बहुत आवश्यक तथा लाभप्रद मानने लग जायें। इस प्रकार की स्थिति से सेवाओं में अकार्यकुशलता व्यक्त हो जाती है और उनका मनोबल गिरता है।
3. सेवाओं का अनुशासनिक नियंत्रण त्वरित एवं प्रभावशाली होना चाहिए। नियंत्रण की दिशा और प्रक्रिया में किसी प्रकार की भ्रष्टाचार नहीं होनी चाहिए।

पंचायती राज में सेवाओं की श्रेणियाँ/वर्गीकरण

पंचायती राज में सेवाओं की दो श्रेणियाँ हैं :

1. वे अधिकारी और कर्मचारी जो पंचायती राज संस्थाओं में राज्य सरकार की ओर से प्रतिनियुक्ति पर हैं, और
2. वे सेवाएँ जो पंचायत समिति एवं जिला परिषद सेवा में श्रेणीबद्ध की गयी हैं।

सभी राज्यों में पंचायती राज संस्थाओं के खरिष्ठ कर्मचारी राज्य की लोक सेवा के सदस्य होते हैं और राज्य सरकार उन्हें इन संस्थाओं में कार्य करने के लिए नियुक्त करती है। इस प्रकार नियुक्त किये गये लोक सेवक और पदाधिकारी प्रभौण स्थानीय प्रशासन की इन इकाईयों में अपनी सेवा का कुछ काल बिताकर पुनः राज्य सरकार के अन्य विभागों में स्थानान्तरित कर दिये जाते हैं। उनके वापस बुला लिए जाने से पंचायती राज की इन संस्थाओं में जो स्थान रिक्त होता है उन्हें राज्य के अन्य लोक सेवकों में से नियुक्ति द्वारा भर दिया जाता है। इस प्रकार प्रथम श्रेणी की सेवाओं की भर्ती, पदोन्नति एवं नियन्त्रण राज्य सरकार के अधिकार क्षेत्र में होता है। यद्यपि राज्य सरकार यह व्यवस्था करती है कि इन अधिकारियों का स्थानान्तरण करते समय उन संस्थाओं के राजनीतिक मुखियाओं से सम्मति ले ले जहाँ वे नियुक्त हैं। इस तरह इन अधिकारियों एवं कर्मचारियों पर नियन्त्रण की अन्तिम शक्ति राज्य सरकार में मज्जित होती है। राज्य सरकार ही उन अधिकारियों को स्थानान्तरित, पदोन्नत अथवा पदावनत या दण्डित करने में सक्षम होती है। ऐसे अधिकारी या कर्मचारी पंचायती राज की जिस संस्था में नियुक्त होते हैं वह संस्था उन पर केवल दैनिक नियन्त्रण ही रख पाती है।

प्रायः अधिकांश राज्यों में पंचायती राज संस्थाओं में प्रथम और द्वितीय श्रेणी के अधिकारी राज्य सरकार की वार्षिक सेवा के सदस्य होते हैं और पंचायती राज संस्थाओं में प्रतिनियुक्त किये जाते हैं। राजस्थान एवं कर्नाटक जैसे कुछ राज्यों में तो तृतीय श्रेणी सेवा के कर्मचारी भी इन संस्थाओं में राज्य की सेवा से प्रतिनियुक्ति पर भेजे जाते हैं। दूसरी ओर आन्ध्र प्रदेश, गुजरात, महाराष्ट्र तथा राजस्थान में दूसरी श्रेणी की सेवाओं में कर्मियों का एक ऐसा वर्ग बनाया गया है जिनकी भर्ती, पदोन्नति, एवं अनुशासनिक नियन्त्रण पंचायती राज संस्थाओं के अपने अधिकार क्षेत्र में है और जिला स्तर एवं राज्य स्तर पर उनका नियन्त्रण क्रमशः "जिला प्रतिस्थापन समिति" तथा "राजस्थान पंचायत

समिति एवं जिला परिषद सेवा आयोजन" द्वारा होता है। राजस्थान में पंचायत समिति एवं जिला परिषद के लिए एक पृथक पंचायती राज सेवा की स्थापना की है जो "राजस्थान पंचायत समिति तथा जिला परिषद सेवा" कहलाती है।

गुजरात राज्य ने भी राज्य पंचायत सेवा की रचना की है जो राज्य सेवा से भिन्न है और जिसे कुछ राजपत्रित और कुछ अराजपत्रित कर्मचारी सौंप दिये गये हैं। इस राज्य ने अपने यहां पंचायती सेवा में एकरूपता लाने का दृष्टि से पंचायत सेवा का पृथक वर्ग स्थापित किया है और यह कहा गया है कि यह सेवा राज्य की राजकीय सेवा से भिन्न होगी और इसका निधारण भी गुजरात पंचायत अधिनियम 1959 के अन्तर्गत विनिर्मित नियमों के अनुसार होगा।¹⁴ यद्यपि इस अधिनियम में यह व्यवस्था भी की गयी है कि पंचायत सेवा की तीन श्रेणियाँ जिला स्तर, तालुका स्तर और स्थानीय स्तर बनायी जायेंगी तथा इन स्तरों में प्रारम्भिक पदों की सहायता का निधारण राज्य सरकार द्वारा किया जायेगा।¹⁵ इसी मन्दर्भ में आये यह अवस्था भी घोषित की गई है कि जिला स्तर का कोई भी अधिकारी और कर्मचारी जिनके अन्तर्गत किसी तालुका में भी पदोन्नत या स्थानान्तरित किया जा सकता है और इसी प्रकार तालुका स्तर का कोई अधिकारी या कर्मचारी उस तालुका के अन्तर्गत किसी ग्राम या नगर की इकाई में भी नियुक्त, पदोन्नत या स्थानान्तरित किया जा सकता है।¹⁶ इसी प्रकार राज्य सरकार को इस बात के लिए भी अधिकृत किया गया है कि जब भी वह आवश्यक समझे पंचायती राज की संस्थाओं में सेवा के लिए भारतीय प्रशासनिक सेवा या गुजरात राज्य की प्रथम और द्वितीय श्रेणी की सेवा के अधिकारियों को निदिष्ट कार्यों के सम्पादन के लिए नियुक्त कर सकती है। उनकी सेवा की अवधि, सेवा शर्तों और निदिष्ट कार्य उसी प्रादेश में स्पष्ट किये जायेंगे जिस प्रादेश के द्वारा उन्हें पंचायती राज सेवा में नियुक्त किया जाता है।¹⁷ इस प्रकार नियुक्त किये गये अधिकारियों का वेतन और भत्ते, जब तक वे पंचायती राज की संस्थाओं में नियुक्त हों, उन संस्थाओं की निधि से ही दिये होंगे।¹⁸ इसी तरह यह अधिनियम यह प्रावधान भी करता है यदि राज्य सरकार आवश्यक समझे तो राज्य की तृतीय श्रेणी की सेवा के कर्मचारियों को ऐसे विशेष प्रादेश द्वारा उसी प्रादेश में निदिष्ट कार्यों के सम्पादन के लिए पंचायती राज की संस्थाओं में भेज सकती है।¹⁹ इसी प्रकार पंचायती राज संस्थाओं को भी यह अधिकार दिया गया है कि वे चाहे तो राज्य सरकार को इस आणव्य का निवेदन कर सकती हैं कि उन्हें राज्य सरकार के किन्हीं अधिकारियों की सेवा पंचायती में सेवा के लिए उधार लेनी है।²⁰

गुजरात पंचायत सेवा के उपरोक्त वर्णित पृथक सर्वगं हेतु कर्मचारियों की भर्ती करने के लिए अधिनियम एक त्रिसदस्यीय गुजरात पंचायत सेवा चयन आयोग के गठन का प्रावधान करता है।¹¹ इस आयोग का एक सदस्य राज्य की लोक सेवा में कार्यरत या सेवा निवृत्त सदस्य होगा। इस सेवा चयन आयोग के अध्यक्ष पद पर नियुक्ति राज्य सरकार द्वारा की जायेगी।¹² सेवा चयन आयोग के तीसरे सदस्य के बारे में अधिनियम मौन है। सेवा चयन आयोग के सदस्यों का वेतन और सेवा शर्तें राज्य सरकार अपने आदेश द्वारा निर्धारित करेगी। यह आयोग गुजरात राज्य की पंचायत सेवा के लिए नियमानुसार भर्ती का कार्य करेगा। आयोग में यह भी अपेक्षा की गयी है कि वह अधिनियम द्वारा निर्दिष्ट भूमिका का सम्पादन करेगा।¹³

राज्य स्तरीय इस सेवा चयन आयोग के अतिरिक्त अधिनियम में गुजरात जिला पंचायत सेवा चयन समिति का प्रावधान भी किया गया है जो जिला स्तर पर पंचायत सेवा के पदों, जिनमें जिले की प्राथमिक शिक्षा और इसी प्रकार के पद सम्मिलित हैं, की भर्ती का कार्य करेगी।¹⁴ इस जिला स्तरीय सेवा चयन समिति में भी गुजरात में तीन सदस्यों का प्रावधान किया गया है

- (अ) एक सदस्य गुजरात पंचायत सेवा चयन आयोग का जिसे सेवा चयन आयोग का अध्यक्ष नामित करे,
- (ब) जिले की जिला पंचायत का अध्यक्ष,
- (ग) राज्य सेवा या पंचायत सेवा का एक ऐसा अधिकारी जिसे राज्य सरकार नामित करे।¹⁵

जिला स्तरीय पंचायत सेवा चयन समिति के अतिरिक्त जिला स्तर पर भी राज्य सरकार चाहे तो एक जिला प्राथमिक शिक्षा सेवा चयन समिति का गठन भी कर सकती है जो प्राथमिक शिक्षा के लिए शिक्षकों की भर्ती का कार्य करेगी। इस समिति का गठन शक्तियाँ और कार्य सम्बन्धित आदेश में निर्दिष्ट किया जायेगा।¹⁶

महाराष्ट्र में मुख्य कार्यकारी अधिकारी, उप कार्यकारी अधिकारी, जिला कृषि अधिकारी, जिला पशुपालन अधिकारी, जिला समाज कल्याण अधिकारी, कार्यकारी अभियन्ता, शिक्षा निरीक्षक तथा जिला स्वास्थ्य अधिकारी सभी राज्य सेवा के सदस्य होते हैं। किन्तु उन्हें जिला परिषद के अधीन कार्य करने के लिए नियुक्त किया जाता है। महाराष्ट्र में तीन पृथक सर्वगों की रचना की गई है - जिला तकनीकी सेवा वर्ग (3), जिला सेवा वर्ग (3) तथा जिला सेवा

वर्ग (4)। ये सेवाएँ प्रत्येक जिले के पृथक् पृथक् स्थापित की गयी हैं। एक आदेश द्वारा राज्य सरकार ने उन सब कर्मचारियों को भी जिला परिषद की सेवा के अन्तर्गत ले लिया है जो पहले के स्थानीय निकायों के अधीन काम करते थे और उन कार्यों को भी जिला परिषद के अन्तर्गत ले लिया गया है जो उन निकायों के द्वारा सम्पादित किये जाते थे।¹⁷

राजस्थान में कार्मिक वर्गों की स्थिति

राजस्थान में कार्मिकों को पचायती राज की संस्थाओं के कार्यों के निष्पादन के लिए ही उत्तरदायी नहीं बनाया गया अपितु इन संस्थाओं में सदस्यता भी कतिपय अधिकारियों को प्रदान की गयी है। उदाहरण के लिए जिले के जिलाधीश को जिला विकास अधिकारी के रूप में जिला परिषद का पदेन सदस्य भी बनाया गया है। इसी तरह ग्राम विकास अधिकारी को पचायत समिति का सचिव बनाया गया है यद्यपि उन्हें इन संस्थाओं में मताधिकार नहीं दिया गया है।

राजस्थान में पचायती राज संस्थाओं में प्रथम श्रेणी की सेवाओं के वे अधिकारी और कर्मचारी जो प्रायः राज्य सरकार की ओर से प्रतिनिधित्व पर होते हैं उनमें प्रमुख तौर पर ;

1. जिला परिषद के सचिव,
2. जिला परिषद के सहायक सचिव
3. पचायत समिति के विकास अधिकारी,
4. पचायत समितियों के प्रसार अधिकारी तथा कृषि प्रसार अधिकारी, पशुपालन प्रसार अधिकारी, शिक्षा प्रसार अधिकारी, सहकारिता प्रसार अधिकारी, उद्योग प्रसार अधिकारी एवं कनिष्ठ अभियन्ता इत्यादि तथा
5. पचायत समितियों के लेखा लिपिक, होते हैं।

दूसरी और कनिष्ठ पदों के लिए जो पृथक् सेवा राजस्थान पचायत समिति एवं जिला परिषद सेवा निर्मित की गयी है उसके लिए राज्य सरकार द्वारा कुछ नियम घोषित किये गये हैं।¹⁸ इन नियमों के अनुसार इस सेवा में कर्मचारियों की सहायता उतनी होगी जो प्रत्येक पचायत समिति के लिए अधिनियम की धारा 31 के अन्तर्गत और प्रत्येक जिला परिषद के लिए अधिनियम की धारा 60 के अन्तर्गत समय समय पर निश्चित की जाये।¹⁹ इस सेवा हेतु पदों के जो वर्ग घोषित किये गये हैं वे इस प्रकार हैं :

- | | |
|--|--------------------------|
| 1. ग्राम सेवक | 2. ग्राम सेविकाएं |
| 3. प्राथमिक पाठशाला अध्यापक | 4. फोल्ड मैत्र |
| 5. स्टोक मैत्र | 6. स्टोक सहायक |
| 7. पशु चिरिस्ता सम्पादक | 8. कुक्कुट पालन प्रदर्शक |
| 9. भेड़ तथा ऊँट पर्यवेक्षक | 10. ड्रेसर्स |
| 11. टीका लगाने वाले | |
| 12. (1) उच्च लिपिक (जिनमें नेखा लिपिक भी शामिल है) | |
| (2) लिपिक (जिनमें टाइपिस्ट भी शामिल है) | |
| 13. ड्राइवर | 14. प्रोजेक्टर चालक |
| 15. मेट (उद्योग) | 16. ग्रुप पंचायत सचिव |
| 17. कार्यालय सहायक | 18. कृषि प्रमोदक |

राजस्थान पंचायत समिति एवं जिला परिषद सेवा नियमों में यह स्पष्ट किया गया है कि इस सेवा के गठन के तत्काल पूर्व पंचायत समिति या जिला परिषद की सेवा में नियुक्त सारे व्यक्ति, इन नियमों के प्रावधानों के अधीन तबीन पदों पर नियुक्त समझे जावेंगे। यद्यपि उन्हें इस सेवा में बन या न बने रहने का 90 दिन में विकल्प देने का अवसर भी दिया गया था।

भर्ती

उपरोक्त नियमों के प्रवर्तन के पश्चात् रिक्त स्थानों पर भर्ती हेतु निम्न प्रावधान किये गये ²⁰

- प्रत्येक वर्ग के निम्नतम ग्रेड में सीधी भर्ती करके,
- उनी वर्ग में निचले ग्रेड से ऊँचे में पदोन्नत करके,
- किसी भी पंचायत समिति, जिला परिषद या सरकार के अधीन समान-रूप पदों पर काम करने वाले व्यक्तियों का स्थानान्तरण करके।

किसी भी सरकारी कर्मचारी के एक सेवा से दूसरी में स्थानान्तरण के लिए नियमों में यह प्रावधान किया गया कि इस हेतु उसकी पूर्व महमनि प्राप्त की जायेगी। इसी प्रकार वरिष्ठ लिपिक की श्रेणी में रिक्त स्थानों को स्थानान्तरण या सीधी भर्ती द्वारा भरे जाने की भी व्यवस्था की गयी, यदि ऐसे रिक्त स्थानों को भरने के लिए सेवा का कोई सदस्य पदोन्नति का पात्र नहीं पाया जाये। इन सेवाओं में अनुसूचित जातियों तथा जन जातियों के लिए सरकारी छात्राओं और नियमों के अनुसार आरक्षण का प्रावधान भी किया गया है।²¹ इन नियमों के प्रावधानों और सरकार के निर्देशों के अधीन रहते हुए पंचायत समिति या जिला परिषद को इन बातों के लिए अधिकृत किया गया कि वे वर्ष में

दो बार अर्थात् पहली जनवरी और पहली जुलाई को आगामी 6 महीन की अवधि में प्रत्येक वर्ग के लिए प्रत्याशित रिक्त स्थानों की संख्या और भर्ती दिये जाने वाले व्यक्तियों की संख्या निश्चित करेगी और आयोग को संसूचित करेगी।²² उम्मीदवारों की आयु शैक्षणिक योग्यताएं, अनुभव, चरित्र, शारीरिक योग्यता इत्यादि के बारे में भी नियमों में आवश्यक प्रावधान किया गया है और सामान्य योग्यताओं जैसे राष्ट्रीयता और आयु के सम्बन्ध में प्रचलित सरकारी नियमों को इन सेवाओं हेतु अंगीकार किये जाने की घोषणा की गयी है।²³

राजस्थान पचायत समिति तथा जिला परिषद सेवा में निष्पक्ष भर्ती के लिए राज्य स्तर पर एक सेवा चयन आयोग गठित किया गया था जिसे आरम्भ में राजस्थान पचायत समिति तथा जिला परिषद अधिनियम के अधीन नवम्बर, 1949 में स्थापित किया गया था।²⁴ यद्यपि इसकी स्थापना की अधिसूचना 1961 में ही जारी हो पायी थी। इसके पश्चात् इस आयोग के कार्यों में विस्तार किया गया और पश्चात्कर्ती वर्षों में इसके कार्यों में पचायत समिति तथा जिला परिषदों में कर्मचारियों की भर्ती के अतिरिक्त नगर पालिकाओं में अधीनस्थ एवं मन्त्रालयिक कर्मचारियों की भर्ती का कार्य भी जोड़ दिया गया।²⁵ आयोग के कार्यों में इस विस्तार के कारण आयोग का नाम भी परिवर्तित कर दिया गया और इसे "राजस्थान पचायत एवं स्वायत्त शासन अधीनस्थ सेवा आयोग" के नाम से अभिहित किया गया।²⁶ इस आयोग में राज्य सरकार द्वारा नियुक्त दो सदस्य होते रहे हैं जिनकी नियुक्ति राज्य सरकार द्वारा तीन वर्ष की अवधि के लिए की जाती थी। इन दो सदस्यों में से एक सदस्य को कम से कम दस वर्ष की केन्द्रीय या राज्य की सरकारी सेवा का अनुभव होना आवश्यक माना गया। ये सदस्य सरकार की सक्रिय सेवा में या उनसे सेवानिवृत्त हो सकता था। नियुक्ति के लिए उसकी न्यूनतम आयु 30 वर्ष और अधिकतम 60 वर्ष रखी गयी थी। यह प्रावधान भी किया गया था कि इस प्रकार नियुक्त किये जाने वाले सदस्य आयोग में 3 वर्ष की सेवा पूरी करन या 60 वर्ष की आयु पूरी करन, जो भी पहले हो, पर आयोग से सेवानिवृत्त होगा। उनकी प्रतिनियुक्ति पर कोई रोक नहीं लगायी गयी थी। आयोग के तीसरे सदस्य के रूप में सम्बन्धित जिले की जिला परिषद के जिला प्रमुख का प्रावधान किया गया था।

आयोग का प्रमुख कार्यालय जयपुर में स्थित था। इसका राज्य स्तर पर गठन अवश्य किया गया था किन्तु व्यवहार में चयन की सारी प्रक्रिया जिले के स्तर पर ही संचालित की जाती थी। प्रत्येक जिले में रिक्त पदों का जिलेदार

विज्ञापन जिला परिषद के द्वारा ही जारी किया जाता था किन्तु प्रत्याशियों से यह अपेक्षा की जाती थी कि वे अपने आवेदन पत्र जयपुर स्थित कार्यालय में ही प्रस्तुत करेंगे। व्यावहारिक स्थिति यह रही कि अयोग का अध्यक्ष या एक सदस्य एवं संबंधित जिले का जिला प्रमुख मिलकर पंचायत समिति एवं जिला परिषद सेवा हेतु रिक्त पदों पर भर्ती का कार्य करते थे। इस आयोग को अन्त-जिला स्थानान्तरण करने का अधिकार भी प्रदान किया गया था।

आयोग की कार्य प्रणाली और जिलों में उसके द्वारा सम्पादित चयन प्रक्रिया के बारे में विभिन्न समितियों ने विचार किया और यह पाया कि जिस उद्देश्य के लिए आयोग का गठन किया गया था वह पूरा नहीं हो पाया है।²⁷ गिरधारी लाल व्यास समिति ने नौ अपने प्रतिवेदन में यहाँ तक अंकित किया कि जयपुर और राज्य के समस्त जिलों के हमारे दौरे की प्रक्रिया में न केवल जन प्रतिनिधियों ने अपितु कामिक सभों ने भी इस सेवा चयन आयोग की समाप्ति के बारे में सुझाव दिए। इस प्रक्रिया में शिकायतकर्ताओं ने यह बताया कि रिक्त पदों पर आवेदन पत्र मागना, उनके लिए साक्षात्कार आयोजित करना और अन्त में उसका परिणाम घोषित करना इत्यादि चरणों के सम्पादन में आयोग ने अत्यधिक समय व्यतीत किया और कामिक सभों के सचालकों ने एक स्वर से यह आरोप लगाया कि सेवा चयन आयोग इस समूची प्रक्रिया में पक्षपात और भ्रष्टाचार से नहीं बच सका है। व्यास समिति ने जन साधारण और कामिक सभों द्वारा प्रस्तुत इन विचारों पर यद्यपि गम्भीरता से ध्यान दिया और यह अनुभव किया कि सेवाओं में चयन की प्रक्रिया न केवल निष्पक्ष होनी चाहिए अपितु चयन करने वाला तन्त्र त्वरित भी होना चाहिए तथा उसकी कार्यप्रणाली ऐसी होनी चाहिये जिसमें जन साधारण में उसकी सत्यनिष्ठा और ईमानदारी के बारे में एक विश्वास का भाव पैदा हो। किन्तु जयपुर और राज्य के अन्य जिलों में हमारे दौरे के दौरान यह अनुभव हुआ कि आयोग की चयन प्रक्रिया अत्यंत विलम्बकारी और व्ययसाध्य रही है। समिति ने यह भी अंकित किया कि आयोग के अध्यक्ष ने अपने साक्षात्कार में यह बताया कि जिला प्रमुखों के द्वारा चयन की निष्पक्षता को विपरीत दिशा में प्रभावित किया जाना रहा है। इसलिए व्यास समिति ने राज्य की पंचायती राज सेवा में निष्पक्ष चयन के लिए इस आयोग की समाप्ति का सुझाव दिया था और यह भी सुझाया था कि इस आयोग के स्थान पर द्विस्तरीय तंत्र स्थापित किया जाना चाहिए। पहला तन्त्र जिना स्तर पर स्थापित किया जाये जिसे तृतीय और चतुर्थ श्रेणियों के रिक्त पदों पर भर्ती का काम दिया जाये तथा दूसरा तन्त्र राज्य स्तर पर भर्ती का काम करे जो द्वितीय

श्रेणी के अधिकारियों के अधिकारियों के चयन का कार्य करे। द्वितीय श्रेणी के इन अधिकारियों में विस्तार अधिकारियों को सम्मिलित किया गया तथा तृतीय श्रेणी में ग्राम स्तरीय कार्यकर्ता, प्राथमिक स्कूलों के अध्यापक, कनिष्ठ लिपिक एवं वरिष्ठ लिपिक तथा इस प्रकार के अन्य पदों और चतुर्थ श्रेणी में चपरासियों तथा उनके समकक्ष पदों को सम्मिलित किया गया।²⁸

द्वितीय श्रेणी की सेवा में कार्य करने वाले समस्त विस्तार अधिकारी, विकास अधिकारी, जिला स्तरीय अधिकारी और इसी प्रकार के समान पदों पर कार्य करने वाले अधिकारियों के लिए समिति ने यह सुझाव दिया कि उन्हें राज्य स्तरीय राजस्थान पंचायत समिति और जिला परिषद सेवा का भ्रम माना जाये और समझ हो तो उनकी वर्तमान प्रतिनियुक्ति प्रथा के स्थान पर राज्य स्तर पर एक सर्वग्न बनाकर उन सर्वग्न में से सस्थाओं में नियुक्ति दी जाये। ऐसा करना इसलिए आवश्यक समझा गया क्योंकि वर्तमान में प्रतिनियुक्ति पर आये हुए विस्तार अधिकारी पंचायती राज सस्थाओं के प्रति निष्ठा का भाव विकसित नहीं कर पाये और अपने मूल विभाग के प्रति ही उनकी निष्ठा बनी रही। इस कारण पंचायती राज सस्थाओं को प्रदत्त कार्यक्रमों के निष्पादन में प्रभावशीलता की कमी अनुभव होती रही है। समिति ने यह भी अनुभव दिया कि पंचायत समितियों में जो विस्तार अधिकारी नियुक्त होने हैं उन पर विकास अधिकारी, जन प्रतिनिधियों तथा अपने पैतृक विभाग के अधिकारियों के नियन्त्रण का त्रिकोण बन गया है। यह स्थिति पंचायती राज सस्थाओं के लिए अत्यन्त दुःखदायी और घातक रही है। समिति का विचार था कि इस स्थिति में तात्त्विक परिवर्तन आने की सम्भावना है यदि विस्तार अधिकारियों के पदों पर नियुक्ति के लिए राज्य स्तर पर पंचायत समिति एवं जिला परिषद सेवा में ही एक सर्वग्न स्थापित कर लिया जाये।²⁹ राज्य स्तरीय इन सर्वग्न में भर्ती के लिए राज्य स्तर पर एक पंचायती राज सेवा आयोग स्थापित करने का सुझाव दिया जिसके तीन सदस्यों में से कम से कम दो सदस्य सेवा का अनुभव रखने वाले होने चाहिए।

व्याप्त समिति ने तृतीय श्रेणी की सेवाओं में भर्ती के लिए जिला स्तर पर एक जिला चयन मण्डल स्थापित करने का सुझाव भी दिया जिसका गठन इस प्रकार सुझाया गया

- | | | |
|----|-------------------------------|------------|
| 1. | मुख्य कार्यकारी अधिकारी | अध्यक्ष |
| 2. | सम्बन्धित जिला स्तरीय अधिकारी | सदस्य |
| 3. | उप मुख्य कार्यकारी अधिकारी | सदस्य सचिव |

समिति ने यह सुझाव भी दिया कि पंचायत समिति को रिक्त पदों पर अस्थाई नियुक्तियाँ करने का वर्तमान अधिकार जारी रहे किन्तु ऐसी नियुक्तियाँ करने के पूर्व जिला चयन मण्डल में अनापत्ति प्रमाण पत्र प्राप्त कर लिया जाना चाहिये।³⁰ समिति ने यह सुझाव भी दिया कि कृषि क्षेत्र में बढ़ रही तकनीकी आवश्यकताओं को देखते हुए ग्राम सेवकों के पदों पर कृषि स्नातकों को ही नियुक्ति दी जानी चाहिये और इन पदों पर मेधावी लोगों को आकर्षित करने के लिए इसकी वेतन श्रृंखला में भी सुधार किया जाय। इसी प्रकार समिति ने यह सुझाव भी दिया कि चतुर्थ श्रेणी कर्मचारियों की नियुक्ति का अधिकार पंचायत समिति में विकास अधिकारों से छोटी जिला परिषद में उप मुख्य कार्यकारी अधिकारी को होना चाहिए।

सेवा चयन आयोग का विलोपन और जिला स्थापना समितियों का गठन

राजस्थान राज्य में पंचायती राज संस्थाओं के विभिन्न आयामों की समीक्षाएँ नियुक्त सादिक अली और गिरधारी लाल व्याम समिति के प्रतिवेदनो में सेवा चयन आयोग के कार्यकरण के सम्बन्ध में व्यक्त विचारों पर लगभग एक दशक से भी अधिक के विचार विमर्श के पश्चात् राजस्थान राज्य की सरकार द्वारा 1987 में सेवा चयन आयोग का विलोपन कर दिया गया। इस सम्बन्ध में राजस्थान पंचायत समिति एवं जिला परिषद (सशोधन विधेयक) 1987 और राजस्थान पंचायत समिति एवं जिला परिषद अधिनियम 1959 में सशोधन करके धारा 86 की उप धारा 6 के स्थान पर नयी उपधारा प्रस्थापित की गयी है। जिसके अनुसार राजस्थान पंचायत एवं स्वायत्त शासन अधीनस्थ सेवा चयन आयोग का अस्तित्व नहीं रहा है।

यहाँ यह उल्लेखनीय है कि उक्त सेवा चयन आयोग राजस्थान की पंचायती राज संस्थाओं एवं स्वायत्त शासन (नगरीय) संस्थाओं दोनों के लिए ही चयन कार्य करता था। किन्तु पंचायत समिति एवं जिला परिषद अधिनियम में उक्त सशोधन के माध्यम से इन दोनों ही प्रकार की संस्थाओं में चयन के कार्य के लिए नयी व्यवस्थाएँ की गयी हैं।

राजस्थान सरकार ने विलोपित सेवा चयन आयोग के व्यावहारिक कार्य-करण को ध्यान में रखते हुये पंचायती राज की संस्थाओं में कर्मचारियों के चयन के कार्य हेतु जिला स्थापना समितियों का गठन कर दिया है। उपरोक्त वर्णित संस्थाओं के माध्यम से सेवा चयन आयोग के स्थान पर प्रत्येक जिले के लिये

जिला स्थापना समिति का गठन किया गया है। इस प्रकार की जिला स्थापना समिति का गठन निम्नानुसार प्रस्तावित किया गया है

- | | |
|----------------------------------|---|
| 1. जिला प्रमुख | अध्यक्ष |
| 2. कलेक्टर | सदस्य |
| 3. अपर/उप जिला विकास अधिकारी | सदस्य |
| 4. वरिष्ठ उप जिला शिक्षा अधिकारी | शिक्षा विभाग की भर्ती के संबंध में सदस्य। |

इस सम्बन्ध में घोषित नियमों और घोषणाओं में कहा गया है कि भीषी भर्ती द्वारा नियुक्ति किसी पचायत समिति या जिला परिषद द्वारा, राज्य सरकार के इस निमित्त बनाये गये नियमों के अधीन जिला स्थापना समिति द्वारा चयनित व्यक्तियों में से की जायेगी। जिला स्थापना समिति के जो दायित्व घोषित किये गये हैं वे हैं

1. जिले में पचायत समिति और जिला परिषद की सेवा में विद्यमान विभिन्न ग्रेडों और प्रवर्गों के पदों के लिए चयन राज्य सरकार के इस निमित्त बनाये गये नियमों के अनुसार करेगी।
2. स्थायी नियुक्ति का आदेश विनियमित करेगी और ऐसी नियुक्ति को 6 माह से घाटे बढ़ाने के लिये आवश्यक अनुशंसा करेगी।
3. पदोन्नति के लिए व्यक्तियों की सूचियां विहित नीतियों से तैयार करेगी।

इस प्रकार राजस्थान की पचायत समितियों एवं जिला परिषदों में भर्ती के लिये 1959 में गठित सेवा चयन आयोग के स्थान पर 1987 के उक्त सशोधन से प्रत्येक जिले में जिला स्थापना समितियों का गठन किया गया है। इस संस्था के माध्यम से सरकार ने यह व्यवहारिक निर्णय लिया है कि पचायती राज की उच्च स्तरीय दोनों संस्थाओं के लिए कार्मिकों के चयन कार्य जिला स्तर पर ही सम्पादित किया जाना चाहिए। राज्य सरकार ने यह निर्णय विलोपित आयोग की उम कार्यप्रणाली को ध्यान में रखकर किया है जिसमें ऐसे आयोग का प्रावधान राज्य स्तर पर होने के बावजूद चयन का वास्तविक कार्य जिलों में ही सम्पन्न होना था। 1987 में घोषित इन जिला स्थापना समितियों ने प्रायः सब मामलों जिलों में कार्य करना आरम्भ कर दिया है।

पदोन्नति तथा स्थानान्तरण और भर्ती की प्रक्रिया

अधिनियम के अन्तर्गत निर्मित उपरोक्त वर्णित सेवा नियमों में यह प्राव-

घान भी किया गया है कि उच्चतर पदों पर ऐसे लोगों को भी नियुक्त किया जा सकेगा जो पदोन्नति के प्रयोजन से इन सेवाओं में वरिष्ठता एवं योग्यता के मान-दण्डों पर खरे उतरते हैं। इस प्रकार की पदोन्नति के लिए उम्मीदवार का चुनाव करने में उनकी तकनीकी अहंताएं, उनका चातुर्य, काम करने की शक्ति तथा बुद्धि, उनकी ईमानदारी तथा सेवा के उनके पूर्व रेकार्ड का ध्यान रखा जायेगा।³¹ जब कभी भी सेवा की विभिन्न श्रेणियों तथा वर्गों में रिक्त स्थान पदोन्नति द्वारा भरे जाने हैं तब जिला स्थापना समिति या जिला परिषदों से अनुशसाएं आमन्त्रित की जायेगी। जिन व्यक्तियों को पदोन्नति दी जानी है या जिन्हें अधिन्नमित किया जाना है उनकी वार्षिक गोपनीय रिपोर्टें तथा उनके सेवा सम्बन्धी अन्य रिकार्डों पर विचार करने के पश्चात् उन व्यक्तियों की उच्च श्रेणी में पदोन्नति हेतु जिले-वार सूची प्रकाशित की जायेगी और यदि किन्हीं व्यक्तियों को पदावनत किया गया है तो उसके कारण भी बताये जायेंगे। इस प्रकार की पदोन्नति हेतु पात्रता का क्षेत्र वरिष्ठता एवं योग्यता या केवल योग्यता या दोनों के आधार पर भरे जाने वाले रिक्त स्थानों की सत्या का पांच गुना होगा।³²

किसी पंचायत समिति या जिला परिषद को इस प्रकार की मांग प्राप्त होने पर कि सेवा में किसी पद पर पदोन्नति से या अन्य पंचायत समिति या जिला से स्थानान्तरण से नियुक्ति के लिए सेवा का कोई सदस्य उपलब्ध नहीं है और वह पद उसके समान राज्य सेवा में पद धारण करने वाले व्यक्ति के स्थानान्तरण द्वारा भरा जाना है, तो संबंधित जिला अधिकारी ऐसे सरकारी कर्मचारी की सहमति द्वारा और सम्बन्धित विभागाध्यक्ष की अनुमति के बाद जिला स्थापना समिति को ऐसे व्यक्ति के स्थानान्तरण के लिए सिफारिश भेजेगा। जिला स्थापना समिति ऐसे व्यक्ति को सम्बन्धित पंचायत समिति या जिला परिषद को आवंटित करेगी और उसके पश्चात् वह व्यक्ति राजस्थान पंचायत समिति (विकास अधिकारियों, प्रसार अधिकारियों और अन्य अधिकारियों की प्रतिनियुक्ति की शर्तों) नियम 1959 में वर्णित शर्तों पर उस पद पर नियुक्त किया जायेगा।³³

अस्थायी नियुक्तियाँ

यदि किसी रिक्त पद का भरा जाना अत्यावश्यक रूप से अपेक्षित हो और उस अवस्था में जबकि आयोग द्वारा चयनित कोई व्यक्ति उपलब्ध न हो तो 6 महीने की अवधि के लिए नियोजक प्राधिकारी द्वारा अस्थायी नियुक्ति की जा सकती है। इस प्रकार के रिक्त पद के लिए यदि सीधी भर्ती की जानी है तो

निकटतम नियोजन कार्यालय से अपेक्षित योग्यता रखने वाले व्यक्तियों के रिक्तियों की सूची से कम से कम पांच गुना व्यक्तियों के नाम मंगाने होंगे और उस सूची में से नियोजन अधिकारी उपयुक्त उम्मीदवार का चयन करेगा। किन्तु यदि इस प्रकार के रिक्त स्थान को पदोन्नति द्वारा भरे जाने का प्रस्ताव है तो निम्न श्रेणियों में से सबसे वरिष्ठ कर्मचारी को ऐसे पद पर नियुक्ति दी जा सकेगी। इस प्रकार की गयी नियुक्तियाँ एक वर्ष की अवधि से अधिक आयु की महमति के बिना जारी नहीं रखी जा सकेंगी। इस नियम के अन्तर्गत की गयी अस्थायी नियुक्ति जैसे ही आयुग द्वारा चुना गया उम्मीदवार उपलब्ध हो, समाप्त हो जायेगी।³⁴

राजस्थान की पचायत समितियों एवं जिला परिषदों में चतुर्थ श्रेणी कर्मचारियों के लिए भी उनकी भर्ती, पदोन्नति और सेवा के अन्य आयामों के लिए आवश्यक नियम घोषित किये हुए हैं।³⁵ चतुर्थ श्रेणी सेवा के लिए की जाने वाली भर्ती, अनुसूचित जाति, जन जाति के लिए आरक्षण, आयु, स्थानान्तरण, वेतन, अवकाश, मत्तो, पेन्शन इत्यादि आवश्यक नियम इन सेवा नियमों में घोषित किये गये हैं।

पदोन्नति की संभावनाओं से सेवाओं को यद्यपि प्रोत्साहन मिलता है। अच्छे और कुशल कार्य को प्रोत्साहन देने के लिए सेवाओं की पदोन्नति के सम्बन्ध में एक निश्चिन्त और पूर्व निर्धारित नीति आवश्यक है। सेवाओं के सदस्य अपनी भावी पदोन्नति की उन संभावनाओं, जो उन्हें मिल सकती हैं का अनुमान लगाने की स्थिति में होने चाहिये। पदोन्नति देने के लिए निष्पक्ष व्यवस्था भी आवश्यक मानी जाती है। इस सम्बन्ध में पचायती राज की विभिन्न स्तरों की संस्थाओं में किसी सुव्यवस्थित और सुचिंतित नीति के अभाव को देखते हुए सादिक अली समिति ने यह अभिशप्ता की थी कि पदोन्नति नीति और उससे सम्बन्धित सिद्धांत राज्य सरकार द्वारा निर्धारित किये जाने चाहिये। यद्यपि इस निर्धारित नीति के अनुसार कर्मचारियों के वास्तविक निर्णय जिना म्तर वर जिला परिषद के द्वारा किये जाने चाहिये समिति का यह भी मन था कि जिने की मासूटिक वरिष्ठता सूची तैयार की जाय और पदोन्नति वरिष्ठता सूची के आधार पर वरिष्ठता एवं योग्यता के सिद्धांतों के अनुसार की चाहिये।³⁶

इस समिति ने ग्रामीण प्रशासन की इन संस्थाओं में कार्य करने वाले ग्रामसेवकों प्रसार अधिकारियों, अध्यापकों एवं विकास अधिकारियों की पदोन्नति के सम्बन्ध में अपने मुझव प्रतिवेदन में अंकित किये थे। समिति ने यह सुझाव

दिया था कि सहकारिता प्रसार अधिकारियों के कम से कम 25 प्रतिशत पद ग्रामसेवकों में से पदोन्नति के द्वारा भरे जान चाहिए तथा कृषि प्रसार अधिकारियों के सम्बन्ध में भी ग्रामसेवकों की पदोन्नति का प्रतिशत इसी अनुसूच बढ़ाया जाना चाहिए। समिति ने यह भी अंकित किया था कि ग्रामसेवकों को कृषि प्रसार अधिकारी के रूप में पदोन्नत किये जाने की स्थिति में उन्हें कृषि कालेजों में लगभग 6 माह का अल्पकालीन प्रशिक्षण दिया जा सकता है। शिक्षा प्रसार अधिकारी के पदों पर पदोन्नति अध्यापकों में से की जानी चाहिए त कि शिक्षा विभाग में सबसे नीचे के स्तर के ये कर्मचारी भी पदोन्नति की सभावनाओं से प्रेरित होकर अपना उत्साह बनाये रख सकें। इस उपाय से अध्यापकों को बहुत प्रोत्साहन मिलेगा।³⁷ प्रसार अधिकारियों को पदोन्नति के उपलब्ध अवसरों के बारे में समिति ने नग्नोप व्यक्त किया था। समिति का यह सुझाव था कि जिले में ग्राम सेवकों और प्रसार अधिकारियों के लिए प्रतियोगिताएं आयोजित की जानी चाहिए तथा राज्य भर में प्रथम और द्वितीय घोषित होने वाले अभ्यासियों को एक अग्रिम वेतन वृद्धि देकर उनके उत्साह में वृद्धि की जा सकती है। इसी प्रकार की प्रतियोगिताएं ग्रामीण क्षेत्रों में कार्य करने वाले अध्यापकों के लिए भी आयोजित की जा सकती हैं और जिले में प्रथम प्राप्ति वाले अध्यापकों और राज्य स्तर पर प्रथम प्राप्ति वाले अध्यापकों को एक अग्रिम वेतन वृद्धि दी जानी चाहिए। समिति ने उन विकास अधिकारियों को, जो थोड़े कार्य करते हैं, जिला परिषद में वरिष्ठ पदों पर नियुक्त किये जाने की अभिशप्ता की थी। प्रतियोगिता आयोजित करने का सुझाव इस स्तर के अधिकारियों के लिए भी दिया गया था।

पदोन्नति के सम्बन्ध में विरधारी लाता व्याम समिति ने भी सादिक अली समिति के समान ही सुझाव दिए हैं। इस समिति ने भी यह मत व्यक्त किया था कि मिडिल स्तर तक की शिक्षा जिला परिषद को दे दिए जान के पश्चात् अध्यापकों के पदों में स्वतः वृद्धि हो जायेगी। पचायती राज की सस्थाओं में मन्त्रालयिक सेवा और सेवा सेवा के कर्मचारियों की पदोन्नति हेतु उच्चतर पदों के सृजन का सुझाव भी व्याम समिति ने दिया था। इस समिति ने सहकारिता प्रसार अधिकारियों, विभिन्न निरीक्षकों, कृषि सहायकों इत्यादि के पदों पर 50 प्रतिशत भर्ती ग्राम स्तरीय कार्यकर्ताओं में से पदोन्नति द्वारा किये जान की अभिशप्ता की थी। इसी प्रकार टीकाकरण कर्मचारियों, कम्पाउण्डर्स और कनिष्ठ लिपिकों की पदोन्नति के लिए उच्च पदों के अधिक सख्या में सृजन का सुझाव दिया गया था। समिति ने यह अभिशप्ता भी की कि परिश्रमी और

निष्ठावान विभास अधिकारियों को जिला परिषदों में उप मुख्य कार्यकारी अधिकारी के पदों पर पदोन्नत किया जाना चाहिए।³⁸

राजस्थान पचायत समिति एवं जिला परिषद सेवाओं में अनुशासन बनाये रखने के लिए भी कुछ नियम बनाये गये हैं।³⁹ पचायत समितियों एवं जिला परिषदों में कार्य करने वाले कर्मचारियों के अनुशासन हेतु निम्नित ये नियम राजस्थान अर्मानिक सेवा (वर्गीकरण, नियन्त्रण एवं अपील) नियमों के आधार पर ही बनाये गये हैं। इन नियमों में कर्मचारियों के निलम्बन, दण्ड के प्रकार, साधारण दण्ड की प्रक्रिया, संयुक्त जाच, विशेष मामलों की प्रक्रिया, अपीलों की विषय मामलों, उसका प्रस्तुतिकरण सम्प्रेषण तथा अपील को रोकना और उसकी क्रियान्विति इत्यादि की विस्तृत व्याख्या की गयी है। इसी प्रकार राजस्थान की पचायत समितियों एवं जिला परिषदों में कर्मचारियों के सेवा विवृति लाभ के लिए भी राजस्थान पचायत समिति तथा जिला परिषद (सर्वग एवं पेशन भोगी आधरण) नियम निम्नित किये गये हैं।⁴⁰ राज्य सरकार ने ये नियम राजस्थान पचायत समिति एवं जिला परिषद अधिनियम 1979 की धारा 79 की उपधारा 1 तथा अन्य सक्षमता प्रदान करने वाले प्रावधानों में प्रदत्त अधिकारों का प्रयोग करते हुए बनाये हैं।

प्रशिक्षण

आधुनिक लोकसल्याणकारी सरकारों के सभी स्तरों के समक्ष लोगों की अपेक्षाओं के अनुरूप खरा उतरने की गम्भीर चुनौती विद्यमान है। सभी के समक्ष उपस्थित इस चुनौती के कारण शासन और प्रशासन दोनों के लिए निरन्तर यह चिन्ता और चिन्तन का विषय है कि लोगों को प्रदान की जाने वाली सेवाओं का प्रभावी और कुशल सम्पादन कैसे किया जाये। वस्तुतः इस गम्भीर चुनौती का हल प्रशासन तन्त्र की क्षमता में, प्रशिक्षण के माध्यम से, वृद्धि द्वारा दिया जा सकता है। इसीलिए प्रशासन के सभी स्तरों पर विशेष तौर से पचायती राज की उन संस्थाओं, जो विकास कार्यक्रमों के निष्पादन में गम्भीर भूमिका निभाती है, के लिए प्रशिक्षण और भी महत्वपूर्ण बन जाता है। भारत के प्रथम प्रधानमंत्री प. नेहरू ने यह विचार व्यक्त किया था कि "सामुदायिक विकास कार्यक्रम", जिसका लक्ष्य सम्पूर्ण समाज की रचना को परिवर्तित करना और हमारे विचारों और कार्यों में परिवर्तन करना है, यदि कभी अपने उद्देश्य की प्राप्ति में सफल होने है तो वह इसलिए नहीं कि इसके लिए धन की कमी है अपितु सम्भवतः इसलिए होगा कि हमारे पास प्रशिक्षित कार्मिकों की कमी है।⁴¹ इससे यह स्पष्ट हो जाता है कि सामुदायिक विकास कार्यक्रम के प्रणेता इस तथ्य में गंभीर भाति

अपगत थे कि ग्रामीण विकास के कार्यक्रमों के लिए कर्मचारियों के प्रशिक्षण की अपरिहार्य आवश्यकता है।

स्थानीय संस्थाओं में कार्य करने वाले कर्मचारियों एवं निर्वाचित पदाधिकारियों के प्रशिक्षण के तीन कारण बताये गये हैं :

1. प्रथम तो यह कि इन संस्थाओं में कार्य करने वाले कर्मचारी सरकार के अन्य स्तरों के कर्मचारियों की तुलना में शक्ति, वेतन एवं सेवा शर्तों की दृष्टि में हितकर या प्रतिकूल परिस्थितियों में होते हैं। यही स्थिति इन संस्थाओं में कार्य करने वाले निर्वाचित पदाधिकारियों के सन्दर्भ में भी दिखाई देती है। इस कारण इन संस्थाओं में कार्य करने वाले कर्मचारियों एवं निर्वाचित पदाधिकारियों की गुणवत्ता में सुधार के लिए प्रशिक्षण एक आवश्यक विधा है।
2. इन संस्थाओं में कार्य करने वाले कर्मचारी एवं पदाधिकारी प्रायः अपन प्रभावित नागरिकों के दैनिक सम्पर्क में आते हैं इस कारण सरकारी एवं गैर सरकारी पदाधिकारियों को अपने पर्यावरण एवं आवश्यकताओं के प्रति सचेष्ट होने के लिए प्रशिक्षण को आवश्यक माना जाता है।
3. इन संस्थाओं के निर्वाचित एवं गैर निर्वाचित पदाधिकारी परिपक्व और उसकी समितियों में एक टीम अथवा समूह के रूप में कार्य करते हैं इसलिए उनमें परस्पर एक विशेष प्रकार का सम्बन्ध विकसित होना आवश्यक होता है। यह उल्लेख करने की कोई आवश्यकता नहीं है कि इन दोनों प्रकार के पदाधिकारियों की पारस्परिक भूमिका को अधिक दीर्घजीवी और स्पष्ट मानदण्डों पर आधारित करने में प्रशिक्षण की एक महत्वपूर्ण भूमिका होती है।

प्रशिक्षण के माध्यम से स्थानीय संस्थाओं में कार्य करने वाले पदाधिकारियों की क्षमताओं की वृद्धि का यह उपाय आधुनिक युग में अधिक उन्नत में अपनाया जा रहा है। सामान्यतः प्रशिक्षण की जो विधियाँ प्रचलित हैं उनमें से सेवा कालीन प्रशिक्षण की विधि को सबसे अधिक महत्वपूर्ण, लाभकारी और प्रभावी माना जाता है। स्थानीय संस्थाओं के पास चूँकि साधनों का प्रभाव होता है इसलिए सेवाकालीन प्रशिक्षण की विधा को अधिक मात्रा में अपनाया जाता है।⁴³

ग्रामीण स्थानीय शासन की इकाइयों में उपरोक्त प्रशिक्षण बढ़ना ही महत्वपूर्ण कार्मिक ध्यायाम है जितना कि योग्यता के आधार पर कर्मचारियों को सेवा में भर्ती करने का कार्य महत्वपूर्ण है। आज स्थानीय प्रशासन अनेक जटिल समस्याओं का सामना कर रहा है इसलिए उन समस्याओं के समुचित समाधान के लिए पूर्ण प्रशिक्षित और दक्ष कार्मिकों की आवश्यकता अधिक तेजी से अनुभव की जा रही है। इसी कारण कर्मचारी के सेवा प्रवेश पूर्व प्राप्ति शिक्षण और ज्ञान को पर्याप्त नहीं माना जाता और इस बात की आवश्यकता गम्भीरता से अनुभव की जा रही है कि कर्मचारियों के सेवा में प्रवेश के बाद उन्हें प्रशिक्षित करने के लिए स्वतन्त्र प्रशिक्षण संस्थाओं की स्थापना की जानी चाहिए ताकि ये प्रशिक्षण संस्थाएँ स्थानीय संस्थाओं में काम करने वाले कर्मचारियों में नेतृत्व, आचरण और निर्णय क्षमता का विकास कर सकें तथा ये प्रशिक्षण संस्थाएँ इन संस्थाओं के शोध-अनुसंधान और प्रशिक्षण कार्यक्रमों के केन्द्र के लिए विकसित हो सकें। ऐसी प्रशिक्षण संस्थाओं को अपने प्रशिक्षण कार्यक्रमों का नियोजन निम्ना- किन उद्देश्यों को ध्यान में रखकर करना चाहिए ⁴⁴

1. कॉलेज और विश्वविद्यालयों के उन क्षेत्रों जहाँ स्थानीय प्रशासन के क्षेत्र में रुचि हो, को स्थानीय शासन की सेवाओं के प्रति आकृष्ट करना।
2. स्थानीय प्रकृति की प्रशासनिक समस्याओं के प्रति जनता में चेतना उत्पन्न करना और उन समस्याओं के समाधान के लिए उपयुक्त कार्यक्रमों की योजना बनाना।
3. स्थानीय प्रशासन के संचालन में उन्नत प्रशासनिक तकनीक को अपनाने की प्रक्रिया को तीव्र करना।
4. स्थानीय स्तर पर व्यवस्थित आयोजना और जामकीय गतिविधियों के मूल्यांकन के लिए उचित मागों का विकास, तथा
5. प्रशिक्षण कार्यक्रमों का विकास और उनका संचालन।

राजस्थान की पचायती राज संस्थाओं में प्रशिक्षण

राजस्थान में प्रारम्भ से ही सामुदायिक विकास कार्यक्रम और उसके पश्चात पचायती राज की संस्थाओं में समुचित प्रशिक्षण को पर्याप्त महत्व दिया गया है। राज्य सरकार ने यह भलीभांति अनुभव लिया है कि लोकतांत्रिक विवेकपूर्णकरण की प्रणाली में, जिसका उद्देश्य निर्वाचित प्रतिनिधियों को मता का हस्तान्तरण करना है, उन प्रतिनिधियों के लिए उचित प्रशिक्षण अत्यन्त आवश्यक

शुद्ध है। इसी के साथ सरकार ने इन सस्याओं में सलग्न सेवाओं के लिए भी परिवर्तित परिवेश में प्रशिक्षण को आवश्यक समझा है।⁴⁴ 1959 में जब पंचायती राज की संरचना का शुभारम्भ राजस्थान में किया गया तब प्रशिक्षण के लिए प्रशिक्षण सेवाओं का आयोजन किया गया था। यहाँ नहीं ग्रामीण जनता तथा निर्वाचित प्रतिनिधियों को पंचायती राज के उद्देश्यों के बारे में शिक्षित करने के लिए कदम उठाये गये और इसके अन्तर्गत प्रत्येक पंचायत क्षेत्र में प्रसार अधिकारी या एक सामाजिक कार्यकर्ता का गाँवों में भेजा गया जिसने पंचायती राज की योजना और व्यवस्था को समझाने के लिए गाँवों में सामान्य सभाओं का आयोजन किया। इसी प्रकार उदयपुर में मन्त्रियों, प्रमुखों, प्रधानों तथा सामुदायिक विकास एवं पंचायती राज से सम्बन्धित राज्य एवं केन्द्रीय सरकार के अधिकारियों के शिविर भी आयोजित किये गये। इन सस्याओं के निर्वाचित सदस्यों तथा ग्रामीण नीतियों के प्रशिक्षण के लिए भी विभिन्न स्तरों पर प्रशिक्षण शिविरों का आयोजन किया गया। प्रशिक्षण कार्यक्रमों की उपयोगिता के सम्बन्ध में भी विचार व्यक्त किये गये हैं और इसी क्रम में एक अच्छे प्रशिक्षण कार्यक्रम के निम्नांकित तत्वों को रेखांकित किया गया है :⁴⁵

1. प्रशिक्षण का उद्देश्य प्रशिक्षणाधिकियों को अपने वर्तमान पूर्णतः निमाने के लिए तैयार करना होना चाहिए। प्रशिक्षण या पर्याप्त सैद्धान्तिक आधार होने के साथ ही वह व्यावहारिक भी होना चाहिए।
2. प्रशिक्षण कार्यक्रम रुचिकर एवं आकर्षक होना चाहिए। इस उद्देश्य की पूर्ति प्रशिक्षण के लिए अच्छा वातावरण, पुस्तकालय, वाचनालय एवं मनोरंजन की सुविधाएँ इत्यादि सुलभ कराके की जा सकती है। प्रशिक्षणार्थी प्रशिक्षण कार्यक्रम की ओर स्वतः अपने आपको आकृष्ट अनुभव करें ऐसा वातावरण सृजित किया जाना चाहिए।
3. प्रशिक्षण कार्यक्रम स प्रशिक्षणाधिकियों में पंचायती राज सस्याओं एवं इनमें कार्य करने वालों के प्रति मज़ी दृष्टिकोण के निर्माण में सहायता मिलनी चाहिए।

ग्राम सेवक एवं पदेन सचिव ग्राम पंचायत का प्रशिक्षण

राजस्थान में पहले ग्रामसेवक और पंचायत समिति के सचिव के पद पृथक् थे किन्तु अब इन दोनों पदों को एक कर दिया गया है। राजस्थान में ही नहीं बल्कि सम्पूर्ण भारत वर्ष में ग्राम सेवकों के लिए प्रशिक्षण की सार्वक मावश्यकता सबसे पहले अनुभव की गयी। यही कारण है कि पंचायती राज सस्याओं

मे ग्रामसेवक के प्रशिक्षण के लिए सबसे पहले प्रशिक्षण संस्थाओं की स्थापना के कदम उठाये गये। ग्राम सेवक ऐसा कार्यकर्ता होता है जो ग्रामीण जनता के सर्वाधिक निकट सम्पर्क में रहकर कार्य करता है। इसीलिए इनके प्रशिक्षण की गहन आवश्यकता अनुभव की गयी और आरम्भ में उनका प्रशिक्षण जो केवल 6 माह के लिए होता था अब 2 वर्ष का कर दिया गया है।

सन् 1961 में ग्राम सेवकों को उच्च शिक्षा और उच्च प्रशिक्षण के लिए कृषि महाविद्यालयों और प्रशिक्षण केन्द्रों में भेजने की व्यवस्था आरम्भ की गयी। कतिपय ग्रामसेवकों को पशु चिकित्सा में स्नानक डिग्री के अध्ययन के लिए भी भेजा गया। किन्तु कालान्तर में ऐसी योजनाएँ जारी नहीं रह सकी और अधिक कठिनाइयों के कारण राज्य सरकार ने प्रशिक्षण के इस व्यापक कार्यक्रम को प्रायः बन्द कर दिया। इस स्थिति का प्रमुख कारण यह भी था कि नयी कृषि विस्तार योजना के अन्तर्गत कृषि प्रसार का सम्पूर्ण कार्य कृषि विभाग ने अपने हाथ में ले लिया और इस हेतु ग्राम विस्तार - कार्यकर्ताओं की नियुक्ति की गयी। इसका परिणाम यह हुआ कि ग्राम विस्तार कार्यकर्ताओं के नये पदों का सृजन किया गया और इन पदों पर तीन वर्षों में अधिक समय में कार्यरत ग्राम पंचायत के सचिवों को छटनी (स्क्रीनिंग) करने हुए इस पद पर नियुक्त किया गया है। ग्रामसेवकों को भी इन पदों पर ममायोजित किया गया। ग्राम सेवक तो पहले से ही 2 वर्षों का सेवा पूर्व प्रशिक्षण प्राप्त किये हुए था। इसके अनि रित्त नव नियुक्त ग्राम सेवक एवं पदेन सचिव ग्राम पंचायत की राज्य सरकार द्वारा एक सनिति की अनुश्रुता के आधार पर 6-6 माह का प्रशिक्षण दिया गया है। यह प्रशिक्षण जोधपुर के पाम मण्डौर प्रशिक्षण केन्द्र में दिया गया है। राज्य सरकार ने इस प्रशिक्षण को 6 माह में बढ़ाकर एक वर्ष करने की योजनाएँ भी बनायी है।¹⁷

ग्रामसेविका, अध्यापक और महिला प्रशिक्षण

1970 के दशक में राजस्थान में कोटा और मण्डौर में ग्रामसेवकों के प्रशिक्षण के दो केंद्र थे जिनमें से कोटा केंद्र का 1971 में बन्द कर देने के कारण केवल मण्डौर प्रशिक्षण केंद्र ही चल रहा है। राजस्थान में ग्रामसेवकों के पद समाप्त कर दिये जाने के पश्चात् प्रथमिक शालाओं की महिला अध्यापिकाओं को ही मण्डौर प्रशिक्षण केंद्र में प्रशिक्षण देने की व्यवस्था चल रही है। ग्राम स्तर पर जो महिला कार्यकर्ता और सेवाएँ कार्यरत हैं उनके भी अलग अवधि के प्रशिक्षण कार्यक्रम इस केंद्र में आयोजित किये जाते हैं।

हरिश्चन्द्र माथुर राजस्थान राज्य लोकप्रशासन संस्थान, जयपुर/उदयपुर

यह सर्वविदित है कि राजस्थान में हरिश्चन्द्र माथुर राजस्थान राज्य लोक प्रशासन संस्थान जयपुर और इसकी उप शाखा उदयपुर राज्य स्तरीय लोक सेवा के प्रशिक्षण के क्षेत्र में एक महत्वपूर्ण भूमिका का सम्पादन कर रही है। यह संस्थान 1982-83 के पश्चात से पंचायती राज के क्षेत्र में कर्मचारियों और जन प्रतिनिधियों को प्रशिक्षण करने के लिए अनेक प्रशिक्षण कार्यक्रमों का संचालन कर रहा है। उदयपुर स्थित सामुदायिक विकास और पंचायती राज संस्थान द्वारा जो कार्य सम्पादित किया जा रहा था उन कार्यों को अब हरिश्चन्द्र माथुर संस्थान को सौंप दिया गया है और सामुदायिक विकास संस्थान अब केवल ग्रामीण विकास अध्ययन केन्द्र के रूप में कार्यशील है। जयपुर स्थित लोक प्रशासन संस्थान में भी ग्रामीण विकास अध्ययन केन्द्र की स्थापना की गयी है तथा भारत सरकार से इस अध्ययन केन्द्र के सुदृढीकरण के लिए कुछ वर्षों से सहायता मिल रही है। अब ग्रामीण स्थानीय शासन की इन इकाइयों-पंचायत समिति तथा जिला परिषद के जन प्रतिनिधियों तथा कर्मचारियों के प्रशिक्षण की व्यवस्था लोक प्रशासन संस्थान द्वारा की जा रही है। ग्रामस्तरीय जन प्रतिनिधियों तथा राज्य कमियों के प्रशिक्षण का उत्तरदायित्व यद्यपि ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभागों को दिया गया है किन्तु व्यवहार में इस कार्य को सम्पन्न करने हेतु अब जयपुर स्थित इन्दिरा गांधी पंचायती राज एवं ग्रामीण विकास संस्थान नूतन भूमिका निष्पादित कर रहा है।

जब से राज्य सरकार ने अधिकांश पंचायत समितियों में विनाश अधिकारियों के रूप में राजस्थान प्रशासनिक सेवा के अधिकारी नियुक्त करने का निर्णय लिया है तब से नव नियुक्त ऐसे विकास अधिकारियों को पंचायती राज की संस्थाओं से सम्बन्धित 15 दिवसीय आगमन प्रशिक्षण कार्यक्रम का आयोजन हरिश्चन्द्र माथुर प्रशिक्षण संस्थान द्वारा जयपुर में किया जाता है। इस प्रशिक्षण कार्यक्रम के माध्यम से पंचायत समितियों में नियुक्त किये जाने वाले राजस्थान प्रशासनिक सेवा के अधिकारियों को राजस्थान से सम्बन्धित भौगोलिक और आर्थिक विकास से सम्बन्धित जानकारी के अलावा पंचायती राज और ग्रामीण विकास के दायित्वों से अवगत कराया जाता है और उन्हें इस हेतु तैयार किया जाता है कि वे विनाश के श्रेष्ठ संस्थान के रूप में पंचायत समितियों का प्रशासनिक नेतृत्व कर सकें।⁴⁸ इसके अतिरिक्त भारत सरकार एवं राज्य सरकार की सहायता से यह संस्थान विभिन्न स्तरों के अधिकारियों तथा जन प्रतिनिधियों के

लिए अल्प अवधि के प्रशिक्षण कार्यक्रम तथा संगोष्ठियों का समय-समय पर आयोजन करता रहता है।

इन्दिरा गांधी पंचायती राज एवं ग्रामीण विकास संस्थान

राजस्थान में पंचायती राज के क्षेत्र में अध्ययन-अध्यापन, प्रशिक्षण और अनुसन्धान के क्षेत्र में पहल करने एवं तत्सम्बन्धी कार्य करने के लिए 1984-85 में इन्दिरा गांधी पंचायती राज एवं ग्रामीण विकास संस्थान की स्थापना की गयी है। राजस्थान में राज्य स्तर पर ही नहीं बल्कि सम्पूर्ण उत्तरी भारत में पंचायती राज की एक स्तरीय संस्था के रूप में इस संस्थान में अपना एक विशिष्ट स्थान इस अल्प अवधि में बना लिया है। यह संस्थान पंचायती राज की संस्थाओं में सरकारी एवं गैर सरकारी अधिकारी तथा जन प्रतिनिधियों के प्रशिक्षण के लिए कार्यक्रमों का आयोजन करने लगा है। पंचायत समितियों के विकास अधिकारियों तथा प्रधानों जिला परिषदों के प्रमुखों, सरपंचों एवं विभागीय अधिकारियों, जिला परिषद के कार्यकारी अधिकारी तथा पंचायत समितियों के पशुपालन, सहकारिता, कृषि एवं पंचायत शिक्षा तथा इसी प्रकार के अन्य प्रसार अधिकारियों और लेखाकार, कनिष्ठ लेखाकार, सहायक अभियन्ता एवं अन्य किस्म के अधिकारियों तथा कर्मचारियों के लिए विभिन्न प्रकार के प्रशिक्षण कार्यक्रमों का नियोजन और निरूपण यह संस्थान करने लगा है। राज्य सरकार की यह धमिलापा है कि यह संस्थान पंचायती राज से सम्बन्धित विभिन्न अधिकारियों तथा कर्मचारियों एवं स्थानीय जन प्रतिनिधियों के उचित समन्वय और ग्रामीण विकास के प्रति रुझान विकसित करने के लिए एक आदर्श संस्थान के रूप में विकसित हो। इन्हीं उद्देश्यों को ध्यान में रखते हुए यह संस्था पंचायती राज एवं ग्रामीण विकास पर कभी तीन दिवसीय, कभी एक सप्ताह तथा कभी कभी एक पखवाड़े के प्रशिक्षण कार्यक्रमों का आयोजन करती रही है। यह संस्थान पंचायती राज संस्थाओं में नियुक्त होने वाले नवीन अधिकारियों या नवीन जन प्रतिनिधियों के लिए 15 दिवसीय आगमन प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित करता है तथा इसी प्रकार पूर्व में जो अधिकारी तथा जन प्रतिनिधि आगम प्रशिक्षण कार्यक्रम से लाभान्वित हो चुके हैं उनके लिए 3 दिवसीय संगोष्ठियों और पुनश्चर्चा प्रशिक्षण आयोजित करने का प्रयत्न करता है। यह संस्थान निरन्तर पंचायती राज एवं ग्रामीण विकास के क्षेत्र में, अपने नाम के अनुरूप, अध्ययन-अनुसन्धान तथा प्रशिक्षण के सर्वद्वन के लिए निरन्तर प्रयत्नशील है। इस संस्थान में भारतीय प्रशासनिक सेवा, राजस्थान प्रशासनिक सेवा और राजस्थान लेखा सेवा आदि के विभिन्न अधिकारी प्रतिनियुक्ति पर भेजे गये हैं और सरकार यह चाहती है कि

एक उत्कृष्ट प्रशिक्षण और अनुसन्धान संस्थान के रूप में यह अपनी ख्याति अर्जित करे।⁴⁹

राजस्थान में हरिश्चन्द्र माथुर राजस्थान राज्य लोक प्रशासन संस्थान तथा इन्दिरा गांधी पंचायती राज एवं ग्रामीण विकास संस्थान दोनों ही इस बात का प्रयत्न कर रहे हैं कि पंचायती राज की संस्थाओं में जो नियन्त्रक अधिकारी नियुक्त हैं चाहे वे जिलाधीश, विकास अधिकारी, मुख्य कार्यकारी अधिकारी, प्रसार अधिकारी हों और चाहे विभिन्न स्तरों के जन प्रतिनिधि हों उन सब के मध्य परस्पर सहार्द और सम्बन्ध स्थापित किया जाय। संस्थान अपने द्वारा आयोजित सगोष्ठियों से पंचायती राज संस्थाओं के स्वशासन और संरचना, पंचायती राज के आर्थिक विकास के विभिन्न पक्षों, राजस्थान की भौगोलिक परिस्थितियों और पर्यावरणीय चुनौतियों तथा ग्रामीण विकास कार्यक्रमों और उनसे सम्बन्धित सम्पादित ढाँचे और न्यूनतम आवश्यकताओं तथा राज्य सरकार द्वारा ग्रामीण विकास के लिए चलाये जा रहे शैक्षिक, चिकित्सा सम्बन्धी और अन्य कार्यक्रमों की समस्याओं एवं समाधान से सम्बन्धी चर्चा को प्रोत्साहन देता है। इस प्रकार की सगोष्ठियों में समूह चर्चा पर विशेष बल दिया जाता है। गोष्ठियों में सम्भागियों की संख्या जब अधिक होती है तो उसे विभिन्न छोटे छोटे कार्यकारी दलों में विचार विमर्श के पश्चात् जो सर्वधोष्ठ बिन्दु उभरकर सामने आता है उन पर पूरी गोष्ठी में विचार विमर्श और सहस्र को प्रोत्साहन दिया जाता है। समीक्षकों की ऐसी मान्यता है कि अधिकारियों एवं जन प्रतिनिधियों के लिए आयोजित यह सामूहिक प्रशिक्षण कार्यक्रम बहुत उपयोगी सिद्ध हुए हैं। उनका ऐसा मानना है कि इन सगोष्ठियों के माध्यम से अधिकारी और जन प्रतिनिधियों को न केवल एक दूसरे को समझने का अवसर मिलता है अपितु एकजुट होकर कार्य करने की प्रेरणा भी मिलती है।⁵⁰

ग्रामीण विकास के लिए राष्ट्रीय संस्थान

पंचायती राज में कार्यरत कर्मचारियों और इन संस्थाओं में चुने हुए जन प्रतिनिधियों को प्रशिक्षण प्रदान करने के लिए राष्ट्रीय स्तर पर भी एक प्रशिक्षण संस्थान की स्थापना 1958 में मंजूरी में की गयी थी। 1964 में यह संस्थान मसूरी से हैदराबाद स्थानान्तरित कर दिया गया और उसके एक वर्ष पश्चात् उसका एक रजिस्ट्रीकृत संस्थान के रूप में पञ्जीकरण कर लिया गया। यह संस्थान ग्रामीण विकास के लिए राष्ट्रीय संस्थान के नाम से जाना जाता है। इस संस्थान की स्थापना अधिलिखित उद्देश्यों को आधार बनाकर की गयी थी।⁵¹

1. सरकारी कर्मचारियों एवं गैर सरकारी कार्यकर्ताओं की सामुदायिक विकास और पचायती राज के सिद्धान्तों तथा उद्देश्यों के बारे में प्रशिक्षण के लिए शीर्षस्थ संस्था के रूप में कार्य करने के लिए ।
2. देश के विभिन्न भागों के प्रशिक्षण केन्द्रों का शैक्षणिक मार्गदर्शन और प्रशिक्षकों का प्रशिक्षण ।
3. सामुदायिक विकास कार्यक्रम और इसी प्रकार के अन्य कार्यक्रमों के माध्यम में सुनियोजित सामाजिक परिवर्तन को महत्व देते हुए समाज विज्ञान में अध्ययन और अनुसंधान को प्रोत्साहन ।
4. सामुदायिक विकास और पचायती राज सम्बन्धी सूचना के लिए सूचना केन्द्र के रूप में कार्य करना ।

यह सम्बन्धन हम क्षेत्र में प्रशिक्षण को प्रोत्साहित करने के लिए राज्य सरकार को परामर्श देने का कार्य करता है । इसी क्रम में यह संस्थान सरकारी और गैर सरकारी दोनों प्रकार के लोगों को राष्ट्रीय स्तर पर प्रशिक्षण का कार्य भी सम्पादित करता है । इस संस्थान द्वारा विनिर्मित पाठ्यक्रमों का मुख्य उद्देश्य न केवल सामुदायिक विकास और पचायती राज की विचारधारा को आगे बढ़ाना है बल्कि हम क्षेत्र में कार्यरत कर्मचारियों के अनुभवों का संवर्द्धन करते हुए उनके विचारों का आदान-प्रदान भी यह समभव बनाता है । संस्थान द्वारा जो प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित भिये जाते हैं उनके माध्यम से पचायती राज में कार्यरत कर्मचारियों और जन प्रतिनिधियों में विकास के प्रति एक नूतन दृष्टि विकसित की जाती है ।

प्रशिक्षण से सम्बद्ध समस्याएँ

पचायती राज की संस्थाओं में कार्य करने वाले कर्मचारियों एवं निर्वाचित जन प्रतिनिधियों के प्रशिक्षण के जो कार्यक्रम राजस्थान में तृतीय पंचवर्षीय योजना के काल में आरम्भ किये गये थे वे आगे जारी नहीं रह सके और प्रशासनिक दृश्य में मितव्ययता के नाम पर उनमें से अधिकांश प्रशिक्षण केन्द्र पश्चात्-वर्ती वर्षों में बन्द कर दिए गये । गिरधारी लाल व्यास समिति ने भी अपने प्रतिवेदन में सरकार के इस प्रकार के निर्णय की आलोचना की है । समिति ने इस बात पर भी विचार किया कि इस प्रकार के प्रशिक्षण केन्द्रों का गैर सरकारी संस्थाओं द्वारा संचालन जितना उपयोगी हो सकता है । समिति विचार विमर्श के पश्चात् इस निष्कर्ष पर पहुँचा कि पचायती राज के क्षेत्र में प्रशिक्षण देने का कार्य सरकारी अधिकारियों की तुलना में गैर सरकारी अभिकरणों द्वारा अधिक

प्रभावी तरीके से नहीं किया जा सकता है। इस प्रकार की समस्याओं पर विकास विभाग भी अपना प्रभावी नियन्त्रण नहीं रख पाता इसलिए व्यास समिति ने यह अभिशप्ता की थी कि ऐसे प्रशिक्षण केन्द्रों को सरकारी क्षेत्र में ही ले लिया जाना चाहिए।⁶² राज्य सरकार ने इस अभिशप्ता की पालना की दिशा में कोई कार्यवाही पश्चात्तवर्ती वर्षों में नहीं की है और अब स्थिति यह है कि प्रशिक्षण का यह कार्य गैर सरकारी क्षेत्र में लगभग बन्द हो गया है। यद्यपि इन्दिरा गांधी पंचायती राज एवं ग्रामीण विकास संस्थान की स्थापना के पश्चात् प्रशिक्षण के क्षेत्र में सरकारी प्रयत्नों को एक निर्णायक गति मिली है।

प्रशिक्षण के क्षेत्र में परिध्याप्त समस्याओं में सबसे बड़ी समस्या सुयोग्य प्रशिक्षकों के अभाव की है। प्रशिक्षण कार्यक्रम की सफलता बड़े-बड़े भवनों के निर्माण और प्राधुनिक उपकरणों की उपलब्धि से ही सम्भव नहीं है अपितु प्रशिक्षण का स्तर और प्रभावशीलता उन प्रशिक्षकों की योग्यता, दक्षता और ज्ञान पर निर्भर करती है जो प्रशिक्षण प्रदान करते हैं। भारत भर में यह समस्या सभी क्षेत्रों में अनुभव की जाती है कि प्रशिक्षकों की कैसे और कहाँ उचित प्रशिक्षण की व्यवस्था की जाये। पंचायती राज के क्षेत्र में यह समस्या और भी जटिलता से अनुभव की गयी है। इस समस्या के समाधान के लिए हैदराबाद में ग्रामीण विकास के लिए राष्ट्रीय संस्थान और नीलीखेरी में प्रसार शिक्षा संस्थान में विभिन्न राज्यों के प्रशिक्षण केन्द्रों के प्राचार्यों और अन्य सहयोगी प्रशिक्षकों के प्रशिक्षण की व्यवस्था की गयी है। 1965 से पूर्व दिल्ली में भी पंचायती राज पर प्रशिक्षण और शोध के लिए एक केन्द्रीय संस्थान था किन्तु उसके अवसादन के पश्चात् पंचायती राज के प्रशिक्षण कार्यक्रम की गति मन्द हो गई थी। राजस्थान में प्रशिक्षकों के प्रशिक्षण के लिए उदयपुर में विशेष व्यवस्था की गयी है। राज्य सरकार राज्य के प्रशिक्षकों को प्रशिक्षण हेतु नीलीखेरी में प्रसार शिक्षा संस्थान में भी भेजती है और उच्च प्रशिक्षण तथा अनुसंधान के लिए हैदराबाद में ग्रामीण विकास के राष्ट्रीय संस्थान में भी विभिन्न पाठ्यक्रमों में भेजा जाता है। यही नहीं, यदि विदेशों में भी इस प्रकार के अल्पावधि प्रशिक्षण कार्यक्रमों का आयोजन होता है तो राज्य सरकार अपने प्रशिक्षकों को यथासम्भव उनमें अनुभव प्राप्त करने के लिए भेजती है।

प्रशिक्षण कार्यक्रम के सुधार हेतु प्रस्ताव

जैसा कि पूर्व में उल्लेख किया जा चुका है पंचायती राज की समस्याओं से जुड़े हुए कर्मचारियों और राजनीतिज्ञों के प्रशिक्षण के लिए पंचायती राज के आरम्भिक दिनों में राजस्थान में सरकारी स्तर पर पर्याप्त ध्यान दिया गया था।

किन्तु इस सन्दर्भ में पश्चात्तवर्ती वर्षों में सरकारी निर्णय विपादपूर्ण रहे हैं, क्योंकि भित्तव्ययता के नाम पर राजस्थान सरकार ने इस क्षेत्र में अनेक प्रशिक्षण केन्द्रों को बन्द कर दिया। मानव संसाधन के अधिकतम विकास और उपयोग को सुनिश्चित करने में प्रशिक्षण की अप्रतिम भूमिका होती है। इस दृष्टि से पंचायती राज के क्षेत्र में राजस्थान में प्रचलित वर्तमान प्रशिक्षण कार्यक्रम अत्यन्त न्यून हैं। स्थिति यह है कि जो प्रशिक्षण कन्द्र और प्रशिक्षण कार्यक्रम चल रहे हैं उनमें उपलब्ध सुविधा और साधनों का भी पूर्ण उपयोग नहीं हो रहा है। यह भी अनुभव किया गया है कि राज्य स्तर पर अधिकारी प्रशिक्षण मन्थान जयपुर/उदयपुर व नवीनतम इन्दिरा गांधी पंचायती राज एवं ग्रामीण विकास मन्थान के प्रशिक्षण कार्यक्रमों में भी समन्वय का कोई आधारभूत ढांचा विद्यमान नहीं किया जा सका है। प्रशिक्षण कार्यक्रम को अधिक उपयोगी बनाने के दारे में विभिन्न समितियों और अध्ययन दलों द्वारा अनेक सुझाव दिए गये हैं। इन सुझावों के सारांश को यहाँ भविष्य की दी जा रही है :

1. प्रशिक्षण कार्यक्रमों को अधिकतम प्रभावशील बनाने के लिए यह आवश्यक है कि प्रशिक्षण केन्द्रों पर प्रशिक्षण देने के लिए ऐसे प्रशिक्षकों की नियुक्ति की जाये जिसे इस विधा में व्यक्तिगत रुचि हो और वे प्रशिक्षण के प्रति पूर्ण लगन और सत्य दृष्टि से कार्य करें। यह सुझाव भी दिया गया है कि प्रशिक्षकों के चयन में अन्तिम निर्णय राज्य के विकास विभाग का ही होना चाहिए।
2. ऐसे प्रशिक्षण केन्द्रों में जो प्रशिक्षक नियुक्त किये जायें इन्हें नि शुल्क आवासीय सुविधा और कठिन परिश्रम के लिए निर्धारित शुल्क तथा उच्च वेतन जैसे आकर्षक प्रस्ताव किये जाने चाहिए जिनके प्रति आकृष्ट होकर वे भी प्रशिक्षण संस्थानों में अपनी योग्यतानुसार योगदान कर सकें।
3. प्रशिक्षण हेतु विनिश्चित पाठ्यक्रमों का प्रति पाच वर्ष पश्चात् नवीनीकरण किया जाना चाहिए।
4. जन प्रतिनिधियों और पदाधिकारियों को प्रशिक्षण ऐसे समय दिया जाना चाहिए जब ग्रामीण क्षेत्रों में कृषि का कार्य अधिक नहीं होता है।
5. प्रशिक्षण पाठ्यक्रमों को पर्याप्त रुचिकर बनाया जाना चाहिए। कार्यक्रम ने दौरान मनोरंजन एवं राज्य के दर्शनीय व पर्यटक स्थलों के भ्रमण की व्यवस्था द्वारा इन कार्यक्रमों में रुचि बढ़ायी जा सकती है।

6. प्रशिक्षण पाठ्यक्रम पूर्णतः अकादमिक प्रकृति के और पुस्तकों पर आधारित न होकर क्षेत्रीय समस्याओं पर आधारित होने चाहिए ।
7. राजस्थान में, हिन्दी राज्य के लोगों द्वारा आसानी से समझी जाती है इसलिए प्रशिक्षण का माध्यम और अध्ययन सामग्री अधिकतम हिन्दी में ही उपलब्ध करायी जानी चाहिए ।
8. प्रशिक्षण के माध्यम से ग्रामीणों के दृष्टिकोण परिवर्तन और ज्ञान वृद्धि दोनों उद्देश्यों पर सम्मिलित रूप से ध्यान दिया जाना चाहिए ।
9. सभी स्तर के कर्मचारियों और जन प्रतिनिधियों के लिए अग्रगण्य प्रशिक्षण के अतिरिक्त समय-समय पर पुनश्चर्चा पाठ्यक्रमों का आयोजन भी किया जाना चाहिए ।
10. प्रशिक्षण देने वाले प्रशिक्षकों के उच्च स्तरीय प्रशिक्षण की व्यवस्था भी की जानी अपेक्षित है ।
11. प्रशिक्षण संस्थानों के प्रशिक्षकों और कर्मचारियों को अन्य प्रशिक्षण केंद्रों के कर्मचारियों से विचारों का पारस्परिक सामयिक आदान प्रदान भी करना चाहिए ।
12. राज्य सरकार को चाहिए कि पंचायती राज के क्षेत्र में प्रशिक्षण की आवश्यकता को अनुभव करे और तदनु रूप प्रशिक्षण के कार्यक्रमों को प्रभावी बनाने के लिए आवश्यक साधन उपलब्ध कराये । जब तक का अनुभव इस दिशा में उत्साहवर्द्धक नहीं है । इस स्थिति में परिवर्तन किये जाने की आवश्यकता है ।

राजस्थान में पंचायती राज संस्थाओं के कर्मचारियों तथा जन प्रतिनिधियों के प्रशिक्षण कार्यक्रम को 1985 में स्थापित इन्दिरा गांधी पंचायती राज एवं ग्रामीण विकास संस्थान से निर्यात गति मिली है । राज्य सरकार का यह निर्णय पंचायती राज के प्रशिक्षण के क्षेत्र में यद्यपि उत्साह वर्द्धक स्थिति का संकेत करता है तथापि आवश्यकता इस संस्थान के और अधिक विकास करने की है ताकि यह संस्थान न केवल राजस्थान में अपितु समस्त भारत में पंचायती राज के प्रशिक्षण के क्षेत्र में अपना उत्कृष्ट स्थान और सम्मान बना सके ।

पंचायती राज संस्थाओं के कर्मचारियों एवं अधिकारियों पर अनुशासनात्मक कार्यवाही और सेवा निवृत्ति लाभ के सन्दर्भ में वे ही नियम लागू होते हैं जो नियम राज्य सरकार के शासकीय कर्मचारियों के लिए उक्त सन्दर्भों में प्रवर्तित हैं । इन नियमों का संकेत नगरीय संस्थाओं के कर्मचारियों की सेवा शर्तों से सम्बद्ध विगत अध्याय में किया जा चुका है ।

सन्दर्भ

1. सादिक अली, पंचायती राज अध्ययन दल की रिपोर्ट, पंचायत एवं विकास विभाग, राजस्थान सरकार, जयपुर, 1964, पृ. 174
2. गिरधारी लाल व्यास, हाई पावर कमेटी ऑन पंचायती राज रिपोर्ट, सामुदायिक विकास एवं पंचायत विभाग, राजस्थान सरकार, जयपुर, 1973, पृ. 56
3. सादिक अली प्रतिवेदन, पूर्वोक्त, पृ. 174
4. द गुजरात पंचायत एक्ट, 1961, विधि विभाग, गुजरात सरकार, अहमदाबाद, 1987 अध्याय 11 धारा 203
5. उपरोक्त, धारा 203 (2), 2 ए
6. उपरोक्त, धारा 203 (2), 2 बी. सी
7. उपरोक्त, धारा 207
8. उपरोक्त, धारा 207 (2)
9. उपरोक्त, धारा 207 (4)
10. उपरोक्त, धारा 208
11. उपरोक्त, धारा 210 (1)
12. उपरोक्त, धारा 210 (2) (3)
13. उपरोक्त, धारा 210 (4) (5) (6)
14. उपरोक्त, धारा 211
15. उपरोक्त, धारा 211 (2)
16. उपरोक्त, धारा 211 (3) ए बी
17. श्रीराम माहेश्वरी, भारत में स्थानीय शासन लक्ष्मीनारायण अग्रवाल, अग्ररा, 1984, पृ. 117
18. इस हेतु निर्मित नियमों का राजस्थान पंचायत समिति तथा जिला परिषद सेवा नियम 1959 के नाम से जाना जाता है। विस्तृत अध्ययन हेतु दृष्टव्य, श्री कृष्णदत्त शर्मा एंड सुनीता दाधीच, राजस्थान पंचायत समिति एवं जिला परिषद अधिनियम, ए वन एजेन्सीज, जयपुर, 1983, पृ. 285-320.
19. राजस्थान पंचायत समिति एवं जिला परिषद सेवा नियम, धारा 3
20. उपरोक्त, धारा 6
21. उपरोक्त, धारा 7

- 22 उपरोक्त, धारा 8
23. उपरोक्त, धारा 9, 10, 11, 12, 13
- 24 यह आयोग राजस्थान पंचायत समिति एवं जिला परिषद अधिनियम 1959 की धारा 3 (ग) के अधीन दिनांक 19-1-61 की अधिसूचना क्र. एफ. 23 (2) नि (ए-11)/60 द्वारा स्थापित किया गया था।
25. आयोग के दायित्वों में यह विस्तार राजस्थान नगरपालिका अधिनियम एवं मिनिस्ट्रियल सेवा नियम, 1963 के नियम 3 के खण्ड (ज) के अन्तर्गत किया गया था।
26. नाम परिवर्तन की यह अधिसूचना स. एफ. 8 (4) नि. (ए-11)/69 दिनांक 5 अप्रैल, 1974 राजस्थान राजपत्र भाग 4 (ग) (1) विशेषांक दिनांक 5 अप्रैल, 1974 के पृ. स 5 पर प्रकाशित हुई।
- 27 राजस्थान की सादिक मंत्री समिति, 1964 एवं पंचायती राज पर उच्चाधिकार प्राप्त गिरधारी लाल व्यास समिति, 1973 दोनों ने आयोग की कार्यप्रणाली की मालोचना की है।
28. गिरधारी लाल व्यास समिति प्रतिवेदन, पूर्वोक्त, पृ. 56-70
- 29 उपरोक्त
- 30 उपरोक्त
- 31 राजस्थान पंचायत समिति एवं जिला परिषद सेवा नियम, 1959, धारा 20
- 32 उपरोक्त, धारा 21.
33. उपरोक्त, धारा 22 (क)
34. उपरोक्त, धारा 23 (1) (2) (3) (5) (6)
35. राजस्थान पंचायत समिति तथा जिला परिषद (चतुर्थ श्रेणी सेवा) नियम, 1959, विस्तृत अध्ययन हेतु दृष्टव्य श्री कृष्णदत्त शर्मा एवं दाधीच, पूर्वोक्त, पृ. 314-19.
36. सादिक मंत्री प्रतिवेदन, पूर्वोक्त, पृ. 182.
37. उपरोक्त
38. गिरधारी लाल व्यास समिति, पूर्वोक्त प्रतिवेदन, पृ. 78-80.
39. राजस्थान पंचायत समिति एवं जिला परिषद सेवाएं (दण्ड एवं अपील) नियम, 1961 विस्तृत अध्ययन हेतु दृष्टव्य, शर्मा एवं दाधीच, पूर्वोक्त, पृ 320-33

40. राजस्थान पचायत समिति एवं जिला परिषद (सेवक एवं पेन्शन भोगी आचरण) नियम 1969, विस्तृत अध्ययन हेतु दृष्टव्य दत्त एवं दाधीच, पूर्वोक्त, पृ. 333-42.
41. कुरुक्षेत्र, जून, 1961, पृ. 2
42. एम. ए. मुतालिब एवं अकबर अली खान, पूर्वोक्त, पृ. 221
43. उपरोक्त
44. धीराम माहेश्वरी, पूर्वोक्त, पृ. 262.
45. सादिक अली, पूर्वोक्त रिपोर्ट, पृ. 195.
46. उपरोक्त, पृ. 196
47. विस्तृत अध्ययन हेतु दृष्टव्य डॉ. रविन्द्र शर्मा, ग्रामीण स्थानीय प्रशासन, प्रिन्टबैल पब्लिशर्स, जयपुर, 1985
48. यह सूचना लेखक ने स्वयं पचायती राज एवं विकास विभाग की प्रशिक्षण शाखा से दिनांक 14 अगस्त, 1990 को प्राप्त की है।
49. उपरोक्त
50. डॉ. रविन्द्र शर्मा, पूर्वोक्त, पृ. 165.
51. उपरोक्त, पृ. 166
52. गिरधारी लाल व्यास, पूर्वोक्त रिपोर्ट, पृ. 113-14.

पंचायती राज संस्थाओं का वित्तीय प्रशासन

स्थानीय शासन की सस्थाओं की सफलता एक निर्णायक सीमा तक उनके पर्याप्त वित्तीय स्रोतों एवं सुदृढ़ आर्थिक व्यवस्था पर निर्भर करती है। कोई भी सस्था या संगठन अपने मूलभूत दायित्वों का उचित सम्पादन तब तक नहीं कर सकता जब तक कि उन कार्यों को सम्पन्न करने के लिए उसके पास पर्याप्त आर्थिक साधन न हों। लगभग सभी विद्वान इस तथ्य पर एकमत हैं कि 'वित्त प्रशासन का जीवन रक्त है और वित्त' प्रशासकीय यंत्र का ई धन है जिसके अभाव में कोई भी प्रशासनिक क्रिया सम्पन्न नहीं की जा सकती। शासन के किसी भी कार्य के सम्पादन हेतु कुछ साधनों की आवश्यकता होती है उनमें से सर्वाधिक महत्वपूर्ण साधन वित्त है। प्राचीन भारत के महान राजनीतिक चिंतक और धर्म विशेषज्ञ कोटिल्य ने यह माना है कि सभी उद्यम वित्त पर निर्भर हैं अतः कोषागार के प्रबन्ध के प्रति सर्वाधिक ध्यान दिया जाना चाहिए।

समस्त विश्व में लोक कल्याणकारी राज्य की अवधारणा की स्वीकारोचित के साथ ही लोक प्रशासन से जन साधारण की अपेक्षाओं और भाकाशाओं में भारी वृद्धि हुई है। इसी कारण भारत में भी स्थायी निकायों के कार्यों का क्षेत्र अत्यन्त व्यापक हो गया है। किन्तु यह भी सच है कि अधिकांश स्थानीय निकाय, चाहे वे पंचायती राज सस्थाएँ हों या नगरीय सस्थाएँ, अपने दायित्वों के निर्वहन में प्रायः असफलता और परिणामस्वरूप घासोचना के पात्र बनते हैं। इस स्थिति का मूल कारण इन सस्थाओं के अपर्याप्त वित्तीय साधन या आर्थिक अक्षमता ही होती है। गावों और नगरों की बढ़ती जनसंख्या और तदनुसार सेवाओं की उभरती आवश्यकताएँ, आवश्यक निधि के अभाव में पूरी नहीं हो पाती हैं।

स्थानीय शासन की संस्थाओं को वित्त के अभाव में समस्याओं का सामना क्यों करना पड़ता है इसका मूल कारण स्थानीय शासन और उच्चतर शासन में एक तालिका अन्तर का होना है। हमारे संघीय ढाँचे में संघीय सरकार तथा राज्य स्तर पर कार्यरत सरकार को वित्तीय साधनों का प्रावटन सविधान ने किया है और इन दोनों ही शासकीय स्तरों को उनके वित्तीय प्रबन्ध, व्यय के स्रोत और करारोपण के स्पष्ट अधिकार दिये गये हैं। किन्तु स्थानीय शासन प्रमुख-हीन होता है अतः उसके सन्दर्भ में यह स्थिति एकदम भिन्न है। शासन का यह तृतीय स्तर यद्यपि स्पष्ट तौर पर सविधान निर्माताओं ने भी इंगित किया है जब उन्होंने सविधान के विभिन्न भागों में स्थानीय संस्थाओं के गठन अथवा पंचायती राज संस्थाओं के विकास को राज्य द्वारा प्रोत्साहन की बात की है। किन्तु यह व्यवस्थाएँ करते हुए उन्होंने शासन की इस तीसरी इकाई 'स्थानीय शासन' को वित्तीय प्रबन्ध, व्यय के स्रोत या करारोपण के स्पष्ट अधिकार प्रदान नहीं किये हैं। उन्होंने तो संघीय सरकार और राज्य सरकारों के मध्य वित्तीय साधनों के बटवारे के यथोचित आधार सुझाने के लिए एक वित्त आयोग भी स्थापित कर दिया किन्तु ऐसा कोई आयोग स्थानीय संस्थाओं के लिए उन्होंने नहीं सुझाया। इस स्थिति का परिणाम यह हुआ कि दोनों प्रकार की स्थानीय संस्थाएँ पूर्णतः राज्य सरकार पर अवलम्बित हो गईं। वित्तीय दृष्टि से भी और संगठन तथा कार्यात्मिकी की दृष्टि से भी। इस स्थिति में इन संस्थाओं को करारोपण का जो भी अधिकार प्राप्त है वह सविधान से प्राप्त नहीं है। इन संस्थाओं की रचना करते समय सम्बन्धित अधिनियमों द्वारा जो बर लगाने सम्बन्धी अधिकार उन्हें दिये गये हैं वे राज्य सरकार द्वारा प्रदत्त अधिकार हैं और अधिनियम उन अधिकारों पर यह सीमा भी आरोपित करता है कि वे संस्थाएँ अधिनियम में प्रस्तावित करों को लगाने के पूर्व भी राज्य सरकार की स्वीकृति प्राप्त करेंगी। राज्य सरकार को इस बात की पूर्ण स्वतंत्रता होती है कि उसने बरों की जो सूची स्थानीय शासन को अन्तर्गित कर दी है उसमें वह इच्छानुसार परिवर्तन कर दे।

भारत जैसे विकासशील राष्ट्र के लिए, जिसने नियोजित धर्म व्यवस्था का मार्ग अपनाया है, यह अत्यन्त आवश्यक है कि जन साधारण की अत्यन्त निकटवर्ती इन स्थानीय संस्थाओं का वित्तीय आधार शक्तिशाली और मजबूत बनाया जाए ताकि वे संस्थाएँ सही और व्यापक सन्दर्भ में जनसाधारण के कल्याण के लिए कार्य कर पाने में सक्षम हो सकें। आज-कल जन साधारण की आर्थिक दशा इतनी अस्त-व्यस्त और घामदनी इतनी न्यून है कि वह स्थानीय संस्थाओं द्वारा आरोपित करों को प्रश करने में अपने आपकी सक्षम अनुभव नहीं करता।

कारण स्थानीय निकाय अनेक ऐसी सेवाओं को भी हाथ में नहीं ले पाते जिनकी उपयोगिता जन साधारण के लिए अपरिहार्य होती है। यही नहीं अर्थाभाव के कारण उन सेवाओं में भी निरन्तर अभाव की स्थिति बनी रहती है जिन्हे ये संस्थाएँ पूर्वतः सम्पादित कर रही हैं। वस्तुतः भारत में ग्रामीण एवं नगरीय स्थानीय संस्थाएँ जिन महत्वपूर्ण सार्वजनिक सुविधाओं और कार्यों का सम्पादन करती हैं उनके सन्तोषजनक संचालन के लिए इन संस्थाओं का आर्थिक आधार मजबूत होना नितांत आवश्यक है।

विभिन्न राज्यों में पंचायती राज संस्थाओं के वित्तीय प्रशासन की व्यवस्थाओं के अवलोकन से यह तथ्य स्पष्ट होता है कि वित्तीय प्रशासन के संचालन के लिए प्रायः ग्राम पंचायत स्तर पर किसी पृथक तन्त्र की स्थापना नहीं की गई है। प्रारम्भ में वित्त से सम्बन्धित कार्य सरपंच द्वारा और बाद में सचिव द्वारा तथा अब यह कार्य पंच सचिव द्वारा किये जाते हैं। पंचायत समिति स्तर पर यह दायित्व विकास अधिकारी अपने कार्यालय स्टाफ की मदद से निभाता है। इसी तरह जिला परिषद में उसका सचिव अपने अधीनस्थ लेखा कर्मचारियों की सहायता से वित्तीय प्रशासन का नियमन, संचालन और नियंत्रण करता है। इस तरह यह स्पष्ट है कि वित्त प्रशासन के लिए ग्राम पंचायत स्तर पर कोई विशिष्ट संस्था या इकाई की स्थापना नहीं की गई है। ऐसा इसलिए भी है कि ग्राम पंचायत स्वयं इतने छोटे स्तर पर कार्य करती है कि इस हेतु पृथक प्रशासकीय तन्त्र या संगठन की स्थापना व्यवहारतः सम्भव भी नहीं है।

पंचायती राज संस्थाओं के वित्तीय प्रशासन को दो भागों में विभक्त कर सम्भाला जा सकता है :

1. विभिन्न संस्थाओं की आय के स्रोत जिसमें उनके करारोपण की शक्तियाँ भी सम्मिलित हैं; तथा
2. विभिन्न संस्थाओं की बजट निर्माण एवं लेखा प्रणाली।

वित्तीय प्रशासन को उक्त दो भागों में विभक्तकर देखना इसलिए आवश्यक है ताकि इन विभिन्न संस्थाओं के अधीन आय के स्रोतों का पृथक-पृथक प्रस्तुतीकरण किया जा सके तथा इन संस्थाओं द्वारा अपने आमदनों के स्रोतों से जो प्राप्ति होनी है उसका वह बजट बनाकर व्यय और लेखांकन कैसे करती है इसको भी पृथक से और स्वतंत्र रूप से सम्भाला जा सके।

विभिन्न सस्थाओं की आय के स्रोत

संक्षेप में पंचायती राज सस्थाओं के तीनों स्तरों पर आय के स्रोतों का पृथक्-पृथक् प्रस्तुतीकरण इस प्रकार है :

ग्राम पंचायत स्तर पर आय के स्रोत

ग्राम पंचायत के वित्तीय स्रोतों को मुख्यतः दो भागों में बाटा जा सकता है .

1. कर एवं शुल्क से प्राप्त आय, एवं
2. सरकारी अनुदान और ऋण ।

मादिक भली ने अपने प्रतिवेदन (1964) में पंचायतों के आर्थिक साधनों का विवरण देते हुए निम्नांकित स्रोत गिनाये हैं ¹

1. जनसंख्या के आधार पर प्रति व्यक्ति सरकारी अनुदान,
2. आरोपित करों से आय,
3. पशुओं के बाडों से होने वाली आय,
4. प्रशासनिक मामलों में जुर्माना,
5. मुलम की गई सेवाओं के लिए शुल्क,
6. चरागाहों से आय,
7. भूमि के प्रस्ताई उपयोग के लिए शुल्क,
8. पंचायतों को हस्तान्तरित तालाबों से सिंचाई करने वालों से वसूलियाँ;

9. तालाबों में मत्स्य पालन तथा उनको ठंके पर देना,
10. आबादी भूमि का विक्रय,

11. प्रत्येक पंचायत को सरकार ने 15 बीघा भूमि दी है उन भूमि का वह अपनी इच्छानुसार विकास कर सकती है. इसमें आय

12. जिस पंचायत में सरपच और 80% सदस्यों का चुनाव सर्वसम्मति से होता है, उस पंचायत को उसके कार्यकाल के लिए जनसंख्या के आधार पर प्रतिवर्ष प्रति व्यक्ति विशेष अनुदान दिया जाता है ।

आय के स्रोतों की उपरोक्त सूची जो मादिक भली प्रतिवेदन में दी गई है उसके प्रवलोकन में यह प्रतीत होता है कि ऊपर जिन दो प्रमुख शीर्षकों का संकेत हमने किया है वे सभी बिन्दु प्रायः उन दो शीर्षकों में व्यापक रूप से समाहित माने जा सकते हैं ।

(1) कर एवं शुल्क से आय

सामान्यतः पंचायत क्षेत्र के लिए ग्राम पंचायत और पंचायत समिति दोनों को ही कर लगाने का अधिकार दिया गया है। जिला परिषदों को कर लगाने का कोई अधिकार नहीं है।³

पंचायत और पंचायत समिति दोनों के स्तरों पर ही कर लगाने का अधिकार ऐच्छिक है। कोई भी कर अनिवार्य नहीं रखा गया है।³

ग्राम पंचायत निम्नलिखित कर लगा सकती है

1. भवनों पर कर (गृह कर);
2. पशुओं या साल अथवा दोनों पर चूंगी;
3. कृषि कार्यों में प्रयुक्त किये जाने वाले वाहनों के प्रतिरिक्त अन्य वाहनों पर कर;

4. यात्री कर;

5. पेयजल की व्यवस्था पर कर;

6. वाणिज्यिक फसलों पर कर;

7. निजी शौचालयों पर कर;

8. पंचायत क्षेत्र में पीने के पानी के प्रवन्ध के लिए कर;

9. सरकार की पूर्व स्वीकृति से पंचायतें कोई अन्य कर भी लगा सकती हैं किन्तु राजस्थान की ग्राम पंचायतें पंचायत क्षेत्र के हर व्यावसायिक नागरिक पर पंचायत क्षेत्र में विकास कर भी लगा सकने में सक्षम हैं;

10. मवेशीछाने, चरागाह, भूमि के अस्थाई उपयोग, तालाबों में भत्स्य पालन, ठेके से प्राप्त शुल्क अथवा अन्य जुर्मानों से प्राप्त आय भी पंचायतों के राजस्व के सुपरिचित स्रोत माने जाते हैं।

उपरोक्त कर ऐसे हैं जिन्हें आरोपित करने का निर्णय ग्राम पंचायत स्वयं, चाहे तो, लेती है। इनके प्रतिरिक्त भी ग्राम पंचायत क्षेत्र के लिए, सण्ड स्तर पर सृजित पंचायत समिति को भी कुछ कर लगाने के अधिकार अधिनियम द्वारा दिये गये हैं। पंचायत समिति इस प्रकार जो कर लगा सकती है वे हैं :

1. भूमि के उपयोग या कब्जे के लिए भूमि-धारी द्वारा देय या प्राप्त लगान पर अथवा भूमि के अनुमानित लगान पर पाँच पैंसा प्रति रुपये के हिसाब से कर;

2. व्यापार, पेशे, व्यवसाय और उद्योगों पर कर;

3. प्राथमिक शिक्षा उप कर, और

4. मेलो पर कर ।

चूँकि पंचायत और पंचायत समितियों द्वारा कर लगाया जाना अनिवार्य नहीं है, अतः यह अनुभव किया गया है कि ये संस्थाएँ सामान्यतः करारोपण के सम्बन्ध में उदासीन रही हैं । पंचायतो एवं पंचायत समितियों की करारोपण के प्रति इस उदासीनता का कारण मुख्यतः उनकी निर्वाचकों से निकटता है । इन संस्थाओं के पदाधिकारी मतदाताओं की नाराजगी के भय से कर लगाने में सकोच का अनुभव करते हैं । लोगों द्वारा स्थानीय संस्थाओं के करों का विरोध रिये जाने का एक कारण यह भी कहा जा सकता है कि लगाये गये करों को सार्वजनिक कामों से सम्बद्ध रखने का प्रयत्न नहीं किया गया है । यह स्पष्ट ही है कि कर का आरोपण एक अप्रिय कार्य है और सामान्यतः करों के सम्बन्ध में लोगों की प्रति-क्रिया भी अनुकूल नहीं होती है । फिर भी यदि लोगों को यह आभास होन लगे कि करों के अनुपात में ही उन्हें सेवाओं के रूप में प्रत्यक्ष लाभ भी मिलेंगे तो निश्चय ही करों के विरोध की स्थिति में पर्याप्त कमी आ जाएगी ।⁶

राजस्थान में ग्राम पंचायतों ने उनके गठन के आरम्भिक वर्षों में कुछ कर अवश्य लगाये थे किन्तु वे भी समस्त ग्राम पंचायतों में नहीं मिलते 7391 पंचायतों में से कुल 1100 पंचायतों ने ही कर लगाने में पहल की थी । ऐसे आरोपित करों में वृद्ध कर और बाह्य कर मुख्य हैं । कुछ बड़ी पंचायतों ने जुगी भी लगाई थी । किन्तु ग्राम पंचायतों द्वारा कर लगाने की इस स्थिति में 1964 के बाद एक निर्णायक गिरावट स्पष्ट तौर पर परिलक्षित हुई है । 1964 तक तो पंचायतों ने कुछ कर लगाकर अपनी आमदनी का आरम्भिक प्रयत्न किया था किन्तु 1964 के पश्चात् पंचायतों राज संस्थाओं के चुनाव नियमित समय पर आयोजित नहीं किये जा सके और इसका एक व्यापक प्रभाव यह हुआ कि ग्राम पंचायतों के पदाधिकारियों ने पूरे राजस्थान भर में अपनी जनता पर कर लगाने की दिशा में कोई रुचि नहीं ली । यही नहीं बल्कि प्रथम बार निर्वाचित ग्राम पंचायतों ने जो कर लगाये थे उनकी भी अनवरत जागी रखने में व मर्याद नहीं हो सके ।

राज्य की 352 पंचायत समितियों में से मार्च 1964 के अन्त तक केवल 80 पंचायत समितियों ने किसी न किसी प्रकार के कर लगाये थे । इन करों में जो आमदनी हुई है उसका विवरण मासिक अथवा प्रतिवेदन के परिशिष्ट में दिया गया है । इस समिति ने अपने प्रतिवेदन में यह अंकित किया है । कि पंचायत समितियों द्वारा जितने भी कर लगाये गये थे उनमें सू-गाजस्व पर टरकर सर्वोच्च

लोकप्रिय रहा है। इसका कारण यह था कि राजस्थान के 26 जिलों में से 10 जिलों में जिला बोर्ड थे और सभी जिला बोर्डों ने पहले से ही भू-राजस्व उप कर लगा रखा था। इसलिए प्रायः सभी स्थानों पर यह कर आसानी से लगा दिया गया था। पंचायत समितियों द्वारा लगाये गये नवीन करो में सिर्फ़ घघी और मेलो पर कर तथा प्राथमिक शिक्षा सम्बन्धी उप कर हैं। कुछ पंचायत समितियों ने मनोरंजन कर भी आरोपित किया किन्तु इस दिशा में जो कुछ प्रयत्न किया गया है, वह सुनियोजित एवं नियमित नहीं पाया गया है।

कर लगाने के सम्बन्ध में पंचायती और पंचायत समितियों को जिस दुविधा का सामना करना पड़ा है उसमें मुक्ति दिलाने के लिए सादिक भली समिति ने यह सुझाव दिया था कि कुछ करो का लगाया जाना अनिवार्य कर दिया जाना चाहिए या कर लगाने की शक्ति सुदूर स्तर पर दी जानी चाहिये। समिति ने अपने प्रतिवेदन में यह कहा है कि समिति के दौरो के दौरान सरपंचों और प्रधानों ने यह स्पष्ट राय व्यक्त की थी कि कुछ करो को अनिवार्य कर दिया जाना चाहिए। उनकी राय में ऐसा कर दिये जाने से पंचायती और पंचायत समितियों के समझ करारोपण के सम्बन्ध में जो दुविधा है उसकी तो समाप्ति होगी ही साथ ही इन सस्यामों की एक न्यूनतम आय भी निश्चित हो जायेगी। इसका एक और परिणाम यह भी होगा कि राज्य के सभी क्षेत्रों में समान कर नीति का सूत्रपात हो सकेगा। करो के आरोपण में असमानता की दिशा में उन पंचायतों या पंचायत समितियों के विरुद्ध जन भावना जाग्रत हो जाती है जो कर लगाने की दिशा में पहल करती है क्योंकि आय स्रोत पर नागरिक यह तर्क भी देने लगते हैं कि जब पड़ोस के क्षेत्रों में कोई कर नहीं है तो वह हमारे क्षेत्रों में ही क्यों लगाया जा रहा है? ⁶

सादिक भली समिति ने करारोपण के सम्बन्ध में विचार करते समय यह मन व्यक्त किया कि स्थानीय प्रशासन एवं विकास के सम्बन्ध में चूँकि कुछ आवश्यक कार्य ग्राम पंचायतों, पंचायत समिति या जिला परिषदों को करने हैं, अतः उनके पास भी अपने स्वयं के साधन होने चाहिए ताकि वे अपने वित्तीय साधनों में वृद्धि कर अधिकाधिक स्वतन्त्रता एवं अपने विवेक के अनुसार निर्दिष्ट कर्तव्यों का पालन कर सकें। ⁷

सादिक भली समिति ने अपने प्रतिवेदन में यह व्यक्त किया है कि पंचायत, पंचायत समिति, और जिला परिषद् इन तीनों ही सस्यामों के स्वयं के आय के साधन भी होने चाहिए। इसी तथ्य को ध्यान में रखकर समिति ने सिफारिश

की कि इन तीनों ही सत्पात्रों को निर्धारित क्षेत्रों में कर लगाने का अधिकार दे दिया जाना चाहिए। समिति ने यह अवित किया है कि जो कर सिर्फ स्थानीय महत्व का एवं सामान्य प्रकृति का हो, वह पंचायतों के पास रहना चाहिए इसके विपरीत जो कर व्यापक प्रभाव वाले हैं, जिनका निर्धारण करने के लिए अधिक प्रबन्ध किया जाना आवश्यक हो उन्हें अपेक्षाकृत ऊँची सत्पात्रों को दिया जाना चाहिए ताकि प्राप्त आय उस क्षेत्र में समान रूप से वितरित की जा सके। समिति ने पंचायत स्तर पर निम्नलिखित कर लगाये जाने की सिफारिश की थी⁸

(1) गृह कर

गृह कर स्थानीय महत्व का है और इसलिए यह पंचायतों द्वारा आगो-पित किया जाना चाहिये। सादिक अली अध्ययन दल ने अपनी एक उप-समिति पंचायती राज की वित्त व्यवस्था के सम्बन्ध में गठित की थी जिसने सिफारिश की कि गृह कर लगाया जाना अनिवार्य कर दिया जाना चाहिए। अपनी उप-समिति द्वारा प्रस्तुत इस समुत्ति में सादिक अली अध्ययन दल सहमन हुआ किन्तु फिर भी उन्होंने यह अनुभव किया कि अधिक परिस्थितियों एवं गृह निर्माण के स्तर में अत्यधिक भिन्नता के कारण इस कर को अनिवार्य बनाया जाना चाहिए। उन्होंने इसके मकान के पूँजीगत मूल्य पर आरोपण एवं उसकी न्यूनतम और अधिकतर दरें भी सुझायी थी। उन्होंने यह भी व्यक्त किया कि पंचायत द्वारा एक बार गृह कर लगा दिये जाने के पश्चात् उसमें किसी प्रकार की छूट नहीं दी जानी चाहिए।

(2) चुगी

सादिक अली समिति ने चुगी के बारे में यह विचार व्यक्त किया है कि यह एक प्रतिगामी कर है अतः उन्होंने यह अभिरासा की कि चुगी कर लगाने की शक्ति केवल नगर पंचायतों को ही दी जानी चाहिए। ग्राम पंचायतों को चुगी लगाने की शक्ति देना हम उचित नहीं समझते। वास्तव में बहुत सी ग्राम पंचायतों में तो चुगी कर आमदनी के महत्वपूर्ण साधनों में ही भी नहीं सरा है। इसलिए समिति ने इसे पंचायतों के क्षेत्र से अलग रखने की अभिरासा ही की थी।⁹

(3) मेले और बाजारों पर कर

समिति ने पंचायत, पंचायत समिति और जिला परिषदों के बीच मेले और बाजारों का वर्गीकरण कर दिये जाने की अभिरासा की थी। इस वर्गीकरण के आधार पर ही इन सत्पात्रों को कर लगाने का अधिकार दिया जाना चाहिए। पंचायतों के अधिकार क्षेत्र में आने वाले मेले और बाजारों पर लगाये गये करें

की आय पचायती को दी जानी चाहिए, किन्तु जो मेलो और बाजार वर्गीकरण में पचायत समिति या जिला परिषदों के अन्तर्गत भाये, उन पर लगाए गए कर की आय पचायत, पचायत समिति और जिला परिषद् इन तीनों ही संस्थाओं में बांट दी जानी चाहिए। मेलो और बाजारों का वर्गीकरण करने की शक्ति राज्य सरकार में निहित करने की अभिलक्षा समिति द्वारा की गई थी।

(4) यात्रा कर

मेलो और बाजारों की भांति ही यात्रा केन्द्रों का वर्गीकरण विभिन्न संस्थाओं के मध्य किये जाने का सुझाव समिति ने अपने प्रतिवेदन में अंकित किया है। यात्रा कर से होने वाली आय के सम्बन्ध में समिति ने उपरोक्त मेलो और बाजारों पर कर के सम्बन्ध में जो प्रावधान सुझाया है वही लागू करने की सिफारिश भी की है।

(5) वाहन कर

वाहन कर अनिवार्य होना चाहिए और यह पचायत स्तर पर लगाना चाहिए। मोटर गाड़ियों को इस कर से छूट दी जानी चाहिए क्योंकि उन पर कर सम्बन्धी विशेष कानून लागू होते हैं। खेती के काम में जाने वाली बैलगाड़ियों को छोड़कर अन्य किसी भी प्रकार के वाहनों को इस कर से छूट नहीं दी जानी चाहिए। समिति ने यह सुझाव दिया कि किराये पर चलने वाले वाहनों पर अन्य वाहनों की अपेक्षा अधिक कर लगाया जा सकता है। समिति ने इस कर की न्यूनतम और अधिकतम दरें भी अपने प्रतिवेदन में सुझाई हैं।¹⁰

इस प्रकार उपरोक्त पांच कर ग्राम पंचायत स्तर पर आरोपित किये जाने का सुझाव सादिक अली समिति ने अपने प्रतिवेदन में दिया था। समिति ने पचायत समिति एवं जिला परिषदों के लिए भी इसी प्रकार के कुछ कर आरोपित करने का सुझाव दिया था जिनका उल्लेख यथास्थान किया जायेगा।

करो का बंटवारा

समिति ने अपने प्रतिवेदन में यह अंकित किया कि पंचायती राज संस्थाओं में आपस में करो के बंटवारे की व्यवस्था कर दी जाए तो करो की वसूली के सम्बन्ध में और अधिक प्रयत्न किए जा सकते हैं। इस सम्बन्ध में समिति ने सुझाव दिया कि :

1. जो कर पंचायत द्वारा लगाया जाय उसकी पूरी आमदनी पंचायत को ही जानी चाहिए।

2. पंचायत समिति द्वारा लगाये जाने वाले करो की ग्रामदानी का बटवारा पंचायत समिति और पंचायत के बीच 75:25 के अनुपात में होना चाहिए।

3. जिला परिषद द्वारा लगाये जाने वाले करो की ग्रामदानी का बटवारा जिला परिषद, पंचायत समिति और पंचायत के मध्य 40 : 30 : 30 के अनुपात में होना चाहिए।

जब करो का बटवारा ऊँचे के स्तर की संस्था के द्वारा नीचे के स्तर की संस्थाओं के साथ किया जावे तो नीचे के स्तर की संस्थाओं में प्राप्त में बटवारा जनसंख्या के आधार पर किया जाना चाहिए।

करो के अलावा ग्राम पंचायतों को कुछ शुल्क वसूलने के अधिकार दिये हैं। पंचायतों पीने के पानी की व्यवस्था करने या सार्वजनिक उपयोगिता के निर्माण कार्यों के लिए जो कचरा संग्रहीत करती हैं सांख्यिक प्रतियोगिता में उन्हें शुल्क की परिभाषा में सम्मिलित किया गया है। समिति ने पंचायतों को निम्न-लिखित शुल्क वसूलने का अधिकार देने की प्रशिक्षण की है ¹¹

1. जल प्रदाय, जलोत्सारण, (ट्रेनेज), रास्तों की रोशनी तथा भू-संरक्षण आदि कार्यों के लिए शुल्क। यदि पंचायत द्वारा ये सेवाएँ अपने क्षेत्र के किसी भाग विशेष के लिए ही की गई हैं तो जिन लोगों को ग्राम परिवारों को इन सुविधाओं से लाभ नहीं मिला है उन्हें स्वामाविक रूप से इन शुल्कों से छूट दी जानी चाहिए।

2. पंचायत द्वारा बनाये गये बस-स्टेण्डों के उपयोग के लिए शुल्क।

3. कनिष्ठ कार्यों को रजिस्टर करने और उनके लिए लाइसेंस देने के लिए शुल्क।

4. स्थानीय भूमि और स्थानों के उपयोग के लिए शुल्क।

राज्य सरकार नियम बनाकर इन शुल्कों की दरों को नियमित कर सकती है। लाइसेंस जारी करने और फीस वसूलने आदि के लिए भी राज्य सरकार को कोई सीधी और स्पष्ट प्रणाली निर्धारित करनी चाहिए।

करो के अतिरिक्त अन्य आय हेतु दिये गये सुझाव

सांख्यिक प्रतीक समिति ने अपने प्रतिवेदन में यह माना है कि माधन जुटाने के लिए करो का क्षेत्र अनिवार्यतः सीमित है। ग्राम पंचायतों राज संस्थाओं के लिए करो के अतिरिक्त आय के अन्य साधनों का विकास किया जाना भी नितांत आवश्यक है। इस संदर्भ में समिति द्वारा दिये गये सुझावों में धातु-दी भूमि की बिजली, पशु बाड़ा, घास-पत्त, दवाखाना, राज्य सरकार द्वारा दम एण्ड कृषि भूमि

से आग, पोलियो और तालाबों में मत्स्य पालन, घोषित चारागाहों की भूमि में घास, हड्डियों के ठेके और पलोद्यान एवं शाकोद्यान की बाड़ियों में घास आदि प्रमुख हैं। इनमें से कुछ स्रोत पंचायतों को और कुछ अन्य पंचायत समिति एवं जिला परिषदों के लिए सुभाषित किये। समिति ने यह सुझाव भी दिया कि इन संस्थाओं को अपने साधनों से दुकानें, बाजार, होटल, मिनेभाघर, ट्रैंक्टर, ट्रक आदि लाभप्रद आस्तियाँ (ऐसेट) करने में आवश्यक सहायता दी जानी चाहिए।

(2) सरकारी अनुदान तथा ऋण

कर तथा शुल्क से प्राप्त आय के अतिरिक्त ग्राम पंचायतों को प्रति व्यक्ति के हिसाब से सरकार द्वारा अनुदान भी दिया जाता है। राजस्थान में 1978 से पूर्व 25 पैसे प्रति व्यक्ति अनुदान पंचायतों को दिया जाता था। जिन ग्राम पंचायतों के सरपंच और 80% पंचों का चुनाव सर्वसम्मति से होता है उस पंचायत को उसके पूरे कार्यकाल के लिए जनसंख्या के आधार पर 25 पैसे प्रति व्यक्ति अतिरिक्त अनुदान भी दिया जाता है। महाराष्ट्र में कुछ निश्चित शर्तों को पूरा करने पर पंचायतों के क्षेत्र से वसूल भूमि कर की कुछ राशि उन्हें अनुदान के रूप में वापस लौटाने की व्यवस्था की गई है।

राज्य सरकार द्वारा पंचायती राज संस्थाओं को दिया जाने वाला यह अनुदान सबसे ज्यादा मात्रा में पंचायत समितियों को दिया जाता है। राजस्थान में पंचायत समिति ही कार्यकारी इकाई है इसलिए विकास के अनेक कार्यक्रम उनकी निधियों सहित इसे हस्तान्तरित कर दिये जाते हैं। ग्राम पंचायत और जिला परिषद को यह अनुदान अपने संचालित व्यय के लिए न्यूनतम ही दिया जाता है। ग्राम पंचायत के स्तर पर अर्थव्यवस्था इतनी सुदृढ़ नहीं होती कि उसे ऋण लेकर कार्यक्रम चलाने की अनुमति दी जा सके। इसीलिए राज्य में इन्हीं ऋण लेकर कार्यक्रम चलाने की कोई परम्परा विकसित नहीं हो सकी है। यद्यपि सादिक अली ने अपने प्रतिवेदन में यह अनुशंसा की थी कि राज्य सरकार को पंचायती राज संस्थाओं के लिए छोटे उद्योग-धंधों और कार्यों को हाथ में लेने की न केवल अनुमति देनी चाहिए अपितु इस हेतु ऋणों की व्यवस्था भी की जा सकती है।

विभिन्न पंचायतों की आय में विभिन्न राज्यों में यहाँ तक कि एक ही राज्य में भी अन्तर पाया जाता है। किन्तु देश की सभी पंचायतों में एक बात सामान्य रूप से देखने को मिलती है, वह है साधनों की न्यूनता। चूँकि भारत में स्थानीय शासन की सबसे बड़ी दुर्बलता 'वित्त का अभाव' रही है अतः समु-

चित्त धन निधि की व्यवस्था करने ही उनकी कुशलता और क्रियाशीलता को बढ़ाया जा सकता है। पंचायतों के वित्तीय साधन अत्यधिक सीमित होने से सामान्यतः वह अपने अनिवार्य कार्यों का सम्पादन भी न कर पाती हैं, वैकल्पिक कार्यों को सम्पन्न करने का तो प्रश्न ही नहीं उठता है। यही प्रमुख कारण है कि पंचायतों में गरिमा तथा शक्ति का अभाव देखने को मिलता है।

भारतवर्ष में अब तक नियुक्त प्रायः सभी आयोग तथा समीक्षाकारी समितियों ने यह अनुभव किया कि पंचायतों के आर्थिक प्रायः स्रोत, उनसे अपेक्षित कार्यों की तुलना में अत्यन्त न्यून हैं अतः यह आवश्यक है कि उनकी आर्थिक स्थिति को सुदृढ़ बनाने हेतु किसी ठोस अर्थनीति का विकास किया जाय। पंचायतों को कर एवं प्रतिरिक्त आय स्रोतों के विकास करने की दिशा में उत्साहित किया जाना नितांत आवश्यक है।¹²

पंचायत समिति की आय के स्रोत

भारत में, अधिकतर राज्यों में, 'पंचायत समिति' ग्रामीण स्थानीय शासन में पंचायती राज व्यवस्था की धुरी है। महाराष्ट्र तथा गुजरात को छोड़ अन्य सभी राज्यों में यह मुख्य कार्यकारी विभाग है जिसे सामुदायिक विकास कार्यक्रम को क्रियाभिन्न करने का उत्तरदायित्व सौंपा गया है। इसके उत्तरदायित्व के क्षेत्र में कृषि, पशुपालन, मत्स्य पालन, स्वास्थ्य, ग्रामीण सफाई, संचार व्यवस्था, सामाजिक शिक्षा, सहकारिता, एवं कुटीर उद्योग आदि सम्मिलित हैं। इसके प्रतिरिक्त पंचायत समिति खण्ड स्तर पर राज्य सरकार की अभिकर्ता के रूप में भी कार्य करती है और इस रूप में उसे वे सब कार्य करने पड़ते हैं जिन्हें राज्य सरकार समय-समय पर विशिष्ट रूप में उन्हें सौंपती है। पंचायत समिति ही अपने अधिकार क्षेत्र के अन्तर्गत स्थित पंचायतों के कार्यों का पर्यवेक्षण और नियन्त्रण भी करती है। वही पंचायतों को आवश्यक तकनीकी और वित्तीय सहायता भी उपलब्ध कराती है। इन सब कारणों से सामुदायिक योजना पर अध्ययन दल, राष्ट्रीय विस्तार मंडल तथा पंचायती राज वित्तीय अध्ययन दल ने अपने प्रतिवेदनो में यह अभिप्राय व्यक्त किया कि सभी प्रमुख वित्तीय स्रोत पंचायत समितियों का स्थानांतरित कर दिए जाने चाहिए। अधिकांश राज्यों ने इनकी सिफारिशों को स्वीकार कर लिया जिनसे अनुसार पंचायत समितियों के वित्तीय स्रोतों को निम्नांकित भागों में रखा जा सकता है।

(1) कर एवं अन्य आय स्रोत

उत्तरप्रदेश, महाराष्ट्र एवं गुजरात को छोड़ कर सभी राज्यों के विधान,

पंचायत समिति को वांछित कर लगाने का अधिकार देते हैं। उदाहरणार्थ राजस्थान पंचायत समिति एवं जिला परिषद अधिनियम, पंचायत समिति को निम्न कर आरोपित कर सकने के लिए अधिकृत करता है :

(क) भूमि के उपयोग या बच्चे के लिए, भूमिहारी द्वारा देय या प्राप्त किराये पर अथवा भूमि के अनुमानित लगान पर पांच पैसा प्रति व्यक्ति के हिसाब से कर

(ख) व्यापार, पेशे, धन्धे और उद्योगों पर कर

(ग) प्राथमिक शिक्षा पर कर

(घ) मेलों पर कर

व्यवसाय कर, प्राथमिक शिक्षा उप कर तथा पंचायत समिति के क्षेत्र में मेलों पर कर आरोपित करने के लिए पंचायत समिति को राज्य सरकार की अनुमति लेनी होती है। करारोपण की प्रणाली या उसे आरोपित करने का तरीका "राजस्थान पंचायत समिति (करारोपण) नियम, 1960" में विस्तार से दिया गया है और सम्बन्धित पंचायत समितियों से अपेक्षा की जाती है कि वे कर लगाने के समय इसमें निर्धारित प्रक्रिया से निदिष्ट होंगी।¹³

कर लगाने के लिए पंचायत समिति में उसकी स्थाई समिति प्रस्ताव पास करेगी परन्तु कर लगाने का प्रस्ताव पंचायत समिति की साधारण बैठक में ही पारित किया जायेगा। जिन करों को आरोपित करने की पूर्ण अनुमति राज्य सरकार से लेना आवश्यक हो उसके सम्बन्ध में पंचायत समिति द्वारा इस भाष्य के पारित प्रस्ताव की प्रतिलिपि तथा उन पर प्राप्त आपत्तियों का विवरण और टिप्पणी तथा कर लगाने की अनुमति देन सम्बन्धी प्रार्थना-पत्र तैयार कर पंचायत समिति निदेशक, ग्रामीण विकास एवं पंचायत विभाग को प्रस्तुत करेगी। राज्य सरकार के इस विभाग की अनुमति प्राप्त होने के बाद ही पंचायत समिति कर लगाने में सक्षम हो सकेगी।¹⁴

(2) सामुदायिक विकास फण्ड

सामुदायिक विकास कार्यक्रम भी, ग्राम विकास विभाग से पंचायती राज की इस प्रमुख संस्था को दिया गया है। इन कार्यक्रमों को सम्पन्न करने की निधि पंचायत समिति के अधिकार में बजट द्वारा दे दी जाती है। विभिन्न मदों-संस्थापन, कृषि, पशुपालन, स्वास्थ्य, सिंचाई, सामाजिक शिक्षा, संचार आदि पर व्यय की जाने वाली राशि का निर्धारण तब तक पूर्ण नहीं हो कर दिया जाता

है अतः इस फंड में ही एक दूसरे कार्य में राशि हस्तांतरित कर पाने के अलावा अन्य कोई विशेष अधिकार समिति के पास नहीं बच जाते हैं।

सरकारी अनुदान

पंचायत समितियों को अपने उन कार्यों के निष्पादन के लिए भी सहायता मिलती है जो कार्य पंचायती राज की स्थापना के पूर्व सरकारी विभागों द्वारा किये जाते थे किन्तु अब पंचायत समितियाँ अपने स्टाफ द्वारा उच्च स्तरीय अधिकारियों के निर्देशन में सम्पन्न करती हैं।¹⁵ राज्य सरकार पंचायत समितियों को जो परियोजनाएँ श्रियान्वित करने के लिए देती हैं उनके निष्पादन हेतु धन राशि उपलब्ध कराई जाती है। राज्य में जो भू-राजस्व वसूल किया जाता है उसका भी एक भाग, जो अलग अलग राज्यों में अलग-अलग निर्धारित है, पंचायत समितियों को उपलब्ध कराया जाता है। इसके अतिरिक्त पंचायत समितियाँ जिला-परिषद् से अनुदान प्राप्त करती हैं तथा कमी-कमी जिला परिषद् व राज्य सरकार की स्वीकृति से ऋण भी लेती हैं। इस तरह प्रायः पंचायत समितियाँ राज्य सरकार से मिलने वाले अनुदान तथा ऋणों पर एक निर्णायक सीमा तक निर्भरता की स्थिति में रहती हैं।

पंचायत समिति की आय के उपरोक्त सभी साधनों को सम्मिलित करने हुए सादिक खिली समिति ने अपने प्रतिवेदन में पंचायत समिति की आय के साधनों की एकीकृत रूप से इस प्रकार व्यक्त किया है।¹⁶

1. करो और शुल्कों (फीस) से प्राप्त होने वाली आय,
2. सम्पत्तियों के विक्रय से आय,
3. हड़डी के ठेको से आय,
4. जनता से चढ़े और अन्नदान,
5. विभिन्न विभाग विभाग द्वारा हस्तांतरित दायित्वों के लिए दिया गया सरकारी अनुदान;
6. भाविष, सदस्य अनुदान;
7. पंचायत समिति के क्षेत्र की जनसंख्या पर प्रति व्यक्ति 25 पैसे के हिसाब से भू-राजस्व का भाग;
8. हस्तांतरित योजनाओं के लिए समान अनुपात में दिया जाने वाला अनुदान; और
9. राज्य सरकार द्वारा दिये गये ऋण।

राज्य सरकार द्वारा पंचायत समितियों को जो अनुदान दिया जाता है वह तो निर्धारित मानदंडों के अनुसार सभी पंचायत समितियों को उपलब्ध कराया ही जाता है किन्तु राज्य सरकार इन्हें कुछ मैचिंग ग्राण्ट भी उपलब्ध कराती है। इस अनुदान के अन्तर्गत राज्य सरकार पंचायत समितियों से एक निश्चित मात्रा में स्वयं के साधन एकत्र करने की अपेक्षा करती है और ऐसा हो जाने की सूचना प्राप्त होने पर राज्य सरकार उतनी ही मात्रा में अनुदान राजकोषों से पंचायत समितियों को उपलब्ध कराती है। इस प्रकार का अनुदान प्रायः निर्माण कार्यों अथवा पंचायत समिति के क्षेत्र में रहने वाले लोगों की सामाजिक सुविधाओं में वृद्धि करने के लिए दिया जाता है।

हस्तांतरित योजनाओं और दायित्वों के लिए जो धन राशियाँ पंचायत समितियों को दी जाती हैं वे सब उन्हीं प्रयोजनों के लिए व्यय की जा सकती हैं जिनके लिए उन्हें जारी किया गया है। इस प्रकार इस सम्बन्ध में पंचायत समितियों को बहुत ही कम स्वतंत्रता दी गई है। यह भी कहा जा सकता है कि पंचायत समितियाँ सिर्फ उन्हीं धन राशियों को अपने विवेकानुसार खर्च करने के लिए स्वतंत्र हैं, जिन्हें वे स्वयं अपने साधनों से उगाहती हैं। पंचायत समितियों की अपने साधनों से होने वाली आय में यद्यपि उत्तरोत्तर वृद्धि हो रही है तथापि उनसे बढ़ती हुई सामाजिक सेवाओं की माँग की तुलना में अभी तक यह पर्याप्त नहीं मानी जा सकती है।

राज्य सरकार द्वारा मनोरंजन कर, स्टाम्प ड्यूटी पर अधिभार (सर-चार्ज) और वाणिज्यिक फसलों आदि पर कर लगाने का अधिकार पंचायत समिति को दिया गया है। इसी तरह शिक्षा उप-कर, भू-राजस्व पर उप-कर लगाने की शक्ति भी पंचायत समिति को दी गई है।

कर लगाने की सम्बन्धी शक्तियाँ

सांख्यिक ग्राही समिति ने अपने प्रतिवेदन में यह व्यक्त किया है कि पंचायती राज संस्थाओं में से पंचायत समितियों और जिला परिषदों को कुछ कर लगाने के सम्बन्ध में हमने जो सम्बन्धी शक्तियाँ देने की सिफारिशें की हैं उनके मूल में हमारी भशा यह रही है कि कर लगाने वाली सत्ता दूर के स्तर वाली हो, परन्तु पंचायत समिति का उत्साह और पहल करने की क्षमता भी समाप्त न हो। मनोरंजन कर और भू-राजस्व पर उप-कर, स्टाम्प ड्यूटी पर अधिभार, वाणिज्यिक फसलों पर कर, शिक्षा उप-कर तथा भू-राजस्व पर बढ़ी हुई दर से उप-कर लगाने की शक्ति जिला परिषद और पंचायत समिति दोनों में ही निहित होगी।

समिति ने यह मत भी प्रकट किया कि जो कर पचायत समिति और जिला परिषद् दोनों के ही द्वारा लगाये जा सकते हैं उनके सम्बन्ध में यह सुनिश्चित करना पड़ेगा कि दोनों ही संस्थायें उन करों को एक साथ न लगा दें। यदि किसी कर के जिला परिषद् द्वारा लगाये जाने का निर्णय लिया जाता है और वह कर किसी पचायत समिति द्वारा पहले ही आरोपित किया जा चुका है तो पचायत समिति द्वारा पूर्व आरोपित कर की दर ही प्रभावी रहेगी। यह स्पष्ट है कि कर लगाने की समवर्ती शक्ति का प्रावधान करते समय समिति के मन-मानस में सिर्फ एक ही तथ्य प्रभावी रहा कि स्थानीय संस्थाओं के द्वारा वह अपने नागरिकों पर कर लगाने में सकोच किया जाता है अतः इस स्थिति के प्रतिकार के लिए कर लगाने की शक्ति उन्होंने उच्चतर संस्था को देना उचित समझा।

पचायत समिति निधि

राजस्थान में प्रचलित अधिनियम के अन्तर्गत यह व्यवस्था की गई है कि पचायत समिति द्वारा प्राप्त की गई समस्त धन राशि या पचायत समिति "निधि" में जमा कराई जाएगी और निर्धारित रीति या नियमों के अनुसार निर्धारित प्रयोजनों के लिए उपयोग में ली जा सकेगी।¹⁷ यह निधि सरकारी कोषागार या उप-कोषागार में रखी जाएगी इसे 'पी डी अकाउंट' के नाम से जाना जाएगा। इसमें से निधि ऐसे बैंक द्वारा निराली जाएगी जिन पर विकास अधिकारी या इस कार्य के लिए उसके द्वारा प्राधिकृत अधिकारी के हस्ताक्षर होंगे। पाच हजार से अधिक रकम के बैंक पर प्रदान के प्रति हस्ताक्षर आवश्यक होंगे।¹⁸ प्रतिदिन के खर्च के लिये विकास अधिकारी के पास स्याई पत्रिम (इम्प्रेस्ट) राशि रहेगी, जिसकी भीमा जिला परिषद् द्वारा निश्चिन की जाती है।

पचायत समिति का बजट

पचायत समिति का विकास अधिकारी प्रत्येक वर्ष वित्तीय वर्ष के अग्रिम होने से पूर्व आगामी वित्तीय वर्ष के लिए पचायत समिति की वास्तविक प्राप्ति तथा व्यय का पूरा लेखा तैयार कर पचायत समिति के समक्ष प्रस्तुत करता है।¹⁹ इस प्रकार तैयार बजट अनुमानों में पचायत समिति अन्य बातों के साथ साथ अधिनियम या अन्य किसी विधि द्वारा पचायत समिति पर आरोपित कर्तव्यों के पालनार्थ पर्याप्त और उपयुक्त प्रावधान करती है। यही नतीजा पचायत समिति द्वारा लिये गये ऋण और व्याज की मनी दर गिण्टों के तथा समय मुग-तान के लिये भी इसमें प्रावधान किया जाना है।

बजट तैयार करने सम्बन्धी अधिनियम के निर्देशों को कार्यान्वित करने के लिए "राजस्थान पचायत समिति (वित्तीय सेवा तथा बजट नियम)" बनाये

गये हैं। पंचायत समितियों से अपेक्षा की जाती है कि बजट बनाते समय वे पूरी तरह इन्हीं नियमों से निदिष्ट हों।²⁰

अधिनियम में अपेक्षित है कि विकास अधिकारी द्वारा तैयार इस बजट को .

1. पंचायत समिति द्वारा पारित किया जायेगा।

2. इसे जिला विकास अधिकारी को भेजा जायेगा जो, अपनी टिप्पणी सहित जिला परिषद् का प्रस्तुत करेगा।

3. जिला परिषद् उसे स्वीकार कर लौटा देगी या अपनी टिप्पणी सहित सशोधन हेतु पंचायत समिति को वापस भेजेगी।

4. पंचायत समिति उस टिप्पणी पर विचार कर जो उचित समझे वैसे बजट पुनः पारित कर सकेगी। इसके बाद उसे जिला परिषद् की स्वीकृति की आवश्यकता नहीं होगी।²¹

यदि जिला परिषद् द्वारा पंचायत समिति का इस प्रकार स्वीकृति हेतु प्रस्तुत बजट समय पर नहीं लौटाया जाता है तो पंचायत समिति प्रसारित मदों पर खर्च कर सकती है परन्तु अन्य मदों पर उसके पास निजी साधन होंगे पर ही व्यय किया जा सकेगा। नियमों में यह व्यवस्था भी की गई है कि जहाँ व्यय की किसी मद पर समतुल्य (मैचिंग) अनुदान मिलता हो, उन मदों पर ऐसी स्थिति में वह कोई व्यय नहीं कर सकेगी। किसी वर्ष के बीच में भी पंचायत समिति अपने बजट को परिवर्तित या सशोधित कर सकेगी या पूरक बजट बना सकेगी किन्तु इस सम्बन्ध में उसे उपरोक्त पूरी कार्यवाही करनी पड़ेगी।

लेखा तथा अंशेक्षण

अधिनियम यह व्यवस्था करता है कि पंचायत समिति आय-व्यय के लेखे निर्धारित प्रक्रिया में रखेगी। प्रत्येक पंचायत समिति में आय तथा व्यय के लेखे प्रत्येक वित्तीय वर्ष के लिए ऐसे तरीके से संचालित किये जायेंगे, जैसा कि निर्धारित किया जाये।²²

पंचायत समिति के वार्षिक लेखे का सक्षिप्त विवरण जिसमें प्राप्त की प्रत्येक मद के अधीन उसकी आय, स्थापना पर व्यय, निर्माण कार्य और उन पर खर्च की गई राशि, भवशेष और इसी प्रकार की अन्य सूचना, विकास अधिकारी द्वारा विहित प्रपत्र में रखा जावेगी और उसे पंचायत समिति के समक्ष उसकी स्वीकृति के लिए प्रस्तुत किया जायेगा। ऐसी स्वीकृति के पश्चात् वार्षिक

लेखों का सक्षिप्त विवरण जिला विकास अधिकारी को भेजा जायेगा जो उसे अपनी टिप्पणी सहित राज्य सरकार और जिला परिषद को आगामी वित्तीय वर्ष के दूसरे महीने की 15 तारीख तक प्रस्तुत करेगा।²³ विकास अधिकारी, निर्धारित प्रणाली में, पचायत समिति के आय और व्यय का एक त्रै-मासिक विवरण भी जिला विकास अधिकारी को भेजता है, जो उसके द्वारा अपनी टिप्पणी सहित जिला परिषद को प्रेषित कर दिया जाता है।

पचायत समिति द्वारा रखे गये और संचारित मसूदा लेखों का प्रत्येक वित्तीय वर्ष की समाप्ति के पश्चात यथाशीघ्र राज्य के परीक्षक, स्थानीय निधि अवेक्षक द्वारा अवेक्षण किया जाएगा और उसके अवेक्षण के पश्चात भारत के महा-अवेक्षक भी ऐसे लेखों का परीक्षण-अवेक्षण (टेस्ट ऑडिट) कर सकते हैं।²⁴ अधिनियम यह प्रावधान भी करता है कि इस प्रकार के अवेक्षण प्रतिवेदन का निरीक्षण के पश्चात राज्य सरकार जो भी निर्देश जारी करना उचित समझे, पचायत समिति उनकी अनुपालना के लिए बाध्य होगी।²⁵ पचायत समिति इस प्रकार के अवेक्षण के व्यय के रूप में राज्य सरकार द्वारा निर्धारित राशि का भुगतान पचायत समिति, निधि में से करेगी।²⁶

जिला परिषद की आय के साधन

विभिन्न राज्यों की जिला परिषदों की आयों में, उसमें अनेक-विध आयों और भूमिका की दृष्टि में अंतर किया जाता है। तमिलनाडु, राजस्थान, आन्ध्र और पंजाब आदि राज्यों में जिला परिषद मात्र सलाहकारी संस्था है जिसका अपना कोई कोष नहीं होता। इन राज्यों में प्रायः जिला परिषदों को कर लगाने सम्बन्धी अधिकार भी नहीं हैं अपने स्थापन वर्षों के लिए इसे राज्य सरकार से अनुदान मिलता है तथा पचायत समितियों द्वारा आरोपित भूमि कर का कुछ भाग भी इन्हें देय होता है। उत्तरप्रदेश, महाराष्ट्र और गुजरात ने जिला परिषदों को वसूली की शक्तियाँ दे रखी हैं। महाराष्ट्र जिला परिषद एक प्रमुख और महत्वपूर्ण निगम हैं जिसे जिले की सीमा में व्यक्तियों के व्यवसाय पर कर लगाने, सार्वजनिक जल व्यवस्था, मनोरंजन, तीर्थस्थान भूमि व मकान तथा वे अन्य कर, जिन्हें आरोपित करने की स्वीकृति विधान-मण्डल द दे, लगान का अधिकार प्राप्त है। चूंकि महाराष्ट्र व गुजरात में जिला परिषदों की विभिन्न क्षेत्रों में कार्यकारी शक्तियाँ प्रदान की गई हैं इसलिए वहाँ इस पचायती राज व्यवस्था के सब में शक्तिशाली निगम के रूप में प्रतिबिम्बित किया गया है। इन दो राज्यों को छोड़ कर अन्य राज्यों में जिला परिषद एक पर्यवेक्षणीय तथा समन्वयकारी निगम है। जिला परिषदों की आय के मुख्य स्रोत पाये जाने

का एक मात्र उत्तरदायी कारक यह है कि किस राज्य में उसे क्या भूमिका प्रदान की गई है ? जिना परिषदों में सब से सुदृढ़ स्थिति महाराष्ट्र राज्य की है जहाँ राज्य की सम्पूर्ण गाय का एक तिहाई ये परिषदें ही खर्च करती हैं।²⁷

महाराष्ट्र जहाँ जिला परिषद को कार्यकारी शक्तियाँ देकर एक शक्तिशाली निकाय के रूप में स्थापित किया गया है, में उसकी धाय के निम्नांकित साधन प्रदान किये गये हैं ²⁸

- 1 वृत्ति, व्यवसाय, व्यापार अथवा नौकरी पर कर,
- 2 तीर्थ यात्रा पर कर
- 3 जल कर,
- 4 योजना अनुदान,
- 5 सरकार से ऋण,
- 6 हाट में बिकने वाले माल अथवा पशुओं पर शुल्क,
7. सार्वजनिक मनोरंजन के साधनों पर कर,
- 8 भू राजस्व अनुदान,
- 9 महकरी अनुदान,
10. स्थापना-अनुदान,
- 11 समूह-अनुदान,
- 12 कसाइयों से प्राप्त लाइसेंस शुल्क,
- 13 परिषद की समिति से धाय,
- 14 घाटा पूति अनुदान,
15. प्रयोजनात्मक-अनुदान,
16. राज्य से प्राप्त अनुदान,

राजस्थान में जिला परिषद की धाय तथा व्यय

राजस्थान में जिला परिषद के कोष में निम्नांकित दो साधनों से धाय होती है :

- 1 राज्य सरकार से प्राप्त धनराशि अर्थात् अनुदान,
- 2 पचायत समितियों अथवा जनता से किसी भी रूप में प्राप्त भण्डान या दान ।

जिला परिषद अपनी धाय से जो व्यय करेगी उसमें प्रमुख रूप में उसके अधिकारियों और कर्मचारियों के वेतन एवं भत्ते तथा उसके सदस्यों के भत्ते सम्मिलित हैं । अधिनियम यह व्यवस्था करता है कि जिला परिषद के अधि-

वारियों तथा कर्मचारियों के वेतन एवं मत्तो तथा उसके मदम्यों के मत्तो का मुगलान जिला परिषद की निधि पर प्रथम प्रभार होगा और ऐसा प्रभार निर्दिष्ट रीति से प्रवर्तित किया जाएगा।²⁹

जिला परिषद का सचिव जिसे मुख्य कार्य पालक अधिकारी के नाम से जाना जाता है, जिला परिषद का बजट तैयार करने के लिए उत्तरदायी होता है। इस प्रकार तैयार बजट स्वीकृति के लिए जिला परिषद के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है और जिला परिषद इस बजट को पारित कर राज्य सरकार से स्वीकृति हेतु भिजवाती है। इस प्रकार प्राप्त बजट पर जिला परिषद इस दृष्टि से विचार करती है कि उसमें आवश्यक के जा मद दिखाये गये हैं वे अधिनियम के उपबन्धों को कार्यान्वित करने के लिए पर्याप्त हैं या नहीं। यदि राज्य सरकार को इस दृष्टि में उसमें कोई कमी दिखाई देती है तो अपनी टिप्पणियों सहित राज्य सरकार उस बजट को जिला परिषद को वापस लौटा सकती है। जिला परिषद इस प्रकार वापस प्राप्त बजट पर पुनर्विचार करती है और ऐसे रूपान्तरों के साथ उसे पारित करती है जैसा वह आवश्यक समझती हो।

यदि राज्य सरकार निर्दिष्ट समय के भीतर जिला परिषद को बजट लौटाने में असफल रहे तो जिला परिषद ऐसे मदों पर, जिन के लिए वह आवृद्ध है, व्यय कर सकेगी। यदि वित्तीय वर्ष के दौरान जिला परिषद अपने बजट में परिवर्तन की आवश्यकता अनुभव करे तो निर्धारित रीति में अनुपूर्वक या समो-धित बजट बनाकर अनुमोदित, प्रस्तुत तथा रूपान्तरित किया जा सकेगा।³⁰

जिला परिषद निधि

जिला परिषद को प्राप्त होने वाली समस्त धनराशि को जमा कराया जाएगा और एक निधि गठित की जाएगी, जो 'जिला परिषद निधि' कहलाएगी, और वह अधिनियम में निर्दिष्ट प्रयोजनों तथा ऐसे प्रयोजनों के लिए, जो कालान्तर में निश्चित किए जायें, प्रयोग में लायी जाएगी।³¹ इस प्रावधान के साथ यह व्यवस्था भी की गई है कि जिला परिषद द्वारा प्राप्त सम्पूर्ण धनराशि निकटतम सरकारी कोषागार में या उप-कोषागार में रखी जाएगी। जिला परिषद की निधि में से मुगलान हेतु दी गई समस्त आज्ञाओं या चैक पर सचिव, जिला परिषद के हस्ताक्षर होंगे किन्तु ऐसी सब आज्ञाएं या चैक जो 2000 रुपये से अधिक राशि के हों, जिला परिषद के प्रमुख द्वारा प्रति हस्ताक्षरित किये जाएंगे। अपने आवश्यक प्रशासनिक काम-काज को चलाने के लिए जिला परिषद की निर्धारित राशि सचिव के प्रशासनिक नियन्त्रण में भी रखी जा सकेगी।

जिला परिषद के लेखा तथा अकेक्षण के बारे में अधिनियम यह उपबन्ध करता है कि पचायत समिति के लेखा तथा अकेक्षण के सम्बन्ध में जो प्रावधान किये गये हैं वे ही जिला परिषद के लेखों तथा अकेक्षण के सम्बन्ध में प्रभावी माने जायेंगे।³²

पचायत समिति और जिला परिषद के बजट एवं लेखा प्रणाली पर विचार व्यक्त करते हुए सादिक अली प्रतिवेदन में यह कहा गया है कि पचायत समिति और जिला परिषद के लिए बजट बनाने और हिसाब रखने की जो प्रणाली निर्धारित की गई है वह करीब-करीब समान ही है। फिर भी जिला परिषदों के लिए बजट बनाने या हिसाब रखने की कोई विस्तृत प्रणाली इसलिए नहीं है क्योंकि उनके पास न तो उपयोग के लिए विशेष धन हो है और न ही उनके विस्तृत कर्तव्य हैं। अतः बजट और लेखों के सम्बन्ध में अधिनियम और नियमों के प्रावधान प्रथम रूप में केवल पचायत समितियों पर ही प्रभावी होने हैं।

पचायत समितियों और जिला परिषदों दोनों को ही एक निधि की स्थापना करनी होती है, यह निधि सरकारों कोषागार या उप-कोषागार में रखी जाती है और दोनों के ही प्रशासनिक अधिकारियों को निर्धारित प्रपत्र में सत्था की अनुमानित आय और व्यय का वार्षिक बजट तैयार करना होता है, उसे अनुमति हेतु उच्च सत्था को भेजना होता है और अनुमति प्राप्त होने पर ही उनका व्यय नियम सम्मत माना जाता है।

पचायत समिति एवं जिला परिषद को खपने-खपने बजट बनाने के लिए एक बजट कलेंडर भी निर्धारित किया हुआ है जिसकी उन्हें पालना करनी होती है। उनकी अपनी स्वयं की आमदनी के उपयोग के लिए कोई विशिष्ट नियम नहीं बनाये गये हैं वस्तुतः उनकी अपनी आमदनी का उपयोग उन योजनाओं के लिए किया जा सकता है, जिनकी सम्बन्धित विभाग की प्राविधिक अनुमति के पश्चात् क्रियान्वित किया जाता है।

स्वयं की आय में होने वाली प्राप्तियाँ भी पी डी खाते में जमा की जाती हैं। पचायत समिति द्वारा आरोपित करों और श्रृणों की किरातों की वसूली राजस्व एजेन्सी द्वारा की जाती है। इस प्रकार वसूल की गई राशियाँ को तहसीलदार एक निर्धारित अवधि में पी डी खाते में जमा कराता है और इसकी सूचना पचायत समिति को देता है। जो राशि सीधी पचायत समिति द्वारा वसूल की जाती है वह भी तुरन्त ही पी डी खाते में जमा कराई जानी आवश्यक है। राज्य सरकार द्वारा जो राशियाँ पचायत समिति और जिला

परिपद के पी डी ग्राते में स्थानान्तरित की जाती है, उन्हें उसी वित्तीय वर्ष में खर्च करना आवश्यक नहीं है। ये संस्थाएँ इन राशियों को अपनी इच्छानुसार वित्तीय वर्ष के बिना प्रतिवर्ष के कभी भी खर्च कर सकती हैं।

पंचायत समिति द्वारा अपने हिसाब किताब के रख-रखाव के क्रम में

1. रोकड़ बही, 2. प्राप्तियों और व्यय का वर्गीकृत सक्षेप, 3. सामान्य खाता बही, 4. मास वसूली रजिस्टर, 5. ऋण प्रत्याशोधन का रजिस्टर, 6. निर्माण कार्यों का रजिस्टर, 7. स्थाई भूमि (इम्प्रेन्ट) की रोकड़ बही, 8. विनियोजन रजिस्टर, 9. सहायताएं अनुदान का रजिस्टर और प्रत्याभूतियों का रजिस्टर आदि पुस्तकें व्यवस्थित रूप से रखी जाती हैं। इसी प्रकार जिला परिषद द्वारा भी रोकड़ बही व सामान्य खाता बही में अपने मास व्यय का विवरण रखा जाता है।

समीक्षा

पंचायती राज संस्थाओं की मास के साधनों की उक्त जानकारी से एक तथ्य यह प्रमाणित होता है कि इन संस्थाओं को अधिकतर गरवारी अनुदान पर निर्भर रहना पड़ता है। जहाँ तक इन संस्थाओं द्वारा करारोपण में साधन एकत्र करने का सम्बन्ध है, इस सम्बन्ध में कोई उज्जवल आसार दिखाई नहीं देते हैं। अतः पंचायती राज संस्थाओं के श्रेष्ठतर कार्यकरण एवं संचालन के लिए यह आवश्यक है कि इनके वित्तीय स्रोतों, सरकारी अनुदानों तथा ऋण आदि के सम्बन्ध में किसी ठोस नीति का विकास किया जाय। पंचायती राज संस्थाओं के कार्य की समीक्षा के लिए निर्मित विभिन्न समितियों और मायोगों ने "पंचायती राज वित्त निगम" की स्थापना की सिफारिश की है जो इन संस्थाओं को जिला परिषद की ओर से ऋण उपलब्ध कराने में सक्षम हो सके।

पंचायती राज संस्थाओं का कुशल कार्यकरण इस बात पर निर्भर करता है कि उनकी वित्तीय स्थिति कैसी है। किन्तु इन संस्थाओं की वित्तीय स्थिति इस बात पर अवलम्बित रहती है कि राज्य सरकार उन्हें आर्थिक अनुदान उपलब्ध कराने में कितनी उदार और समय की पाबन्द है।

अतः पंचायती राज संस्थाओं की राजस्थान के विशेष मन्दमं में वित्तीय व्यवस्था और दिमाब की वर्तमान दशा का तटस्थ आकलन और मूल्यांकन यदि किया जाय तो ऐसा प्रतीत होता है कि यह स्थिति मनोपन्न नहीं है। ऐसा इसलिए कि इन संस्थाओं के विकास और इनके कार्य क्षेत्र में वृद्धि के माध्यम

उनके प्रशासन तंत्र को सुदृढ़ बनाने, उसकी संरचना को स्पष्टता देने, उसके कार्य व्यवहार के नियमों को निर्धारित करने एवं उनके अनुरूप समयबद्ध आचरण करने की दिशा में राज्य सरकार के उत्तरदायी विभाग ने कोई सटीक कार्यवाही नहीं की है। पंचायती राज की इन संस्थाओं को निरन्तर नये-नये दायित्व तो दिये जा रहे हैं किन्तु उन दायित्वों को निभाने के अनुरूप उनकी प्रशासनिक संस्थाओं कार्य विधियों, प्रक्रियाओं और संरचना में आवश्यक परिवर्तन और सुधार यदि नहीं किया जा रहा है तो इस स्थिति में इन संस्थाओं की असफलता को स्थानीय निकायों की असफलता न मानकर नीति नियोजकों और उच्च स्तरीय निर्देशन की असफलता माना जाएगा। अब तक की स्थिति के बारे में समालोचकों की यही राय बनी है।

प्रथम तो पंचायती राज की संस्थाएँ जिन करो को लगाने के लिए सक्षम बनाई गई हैं उन करो का वे विधिवत आरोपण ही नहीं करती और यदि उनमें से कुछ करो को वे लगाती भी हैं तो उनका पूरी तरह एकत्रण नहीं कर पाती और जो कुछ राशि वह एकत्र कर रही हैं उसका सही तरीके से वे व्यय नहीं कर पाती हैं। यह स्थिति इन संस्थाओं को एक विद्रोह चक्र में उलझा रही है और सबसे दुर्भाग्यजनक तथ्य यह है कि संघीय सरकार और राज्य सरकार नित्य प्रति जनता के अत्यधिक निकट की इन संस्थाओं को अधिकाधिक अधिकार और शक्ति देने के प्रति तो अपनी जिप्ठा व्यक्त करती रहती हैं किन्तु उन की कार्यक्षमता में वृद्धि के अनुरूप उनके वित्तीय प्रशासन को कार्यक्षम बनाने के लिए उन्होंने कोई ठोस कार्यवाही नहीं की है। यदि हमारे नीति निर्माता इस स्थिति का सही तरीके से आकलन नहीं करेंगे तो जनतंत्र को सबसे नीचे के स्तर तक पहुँचाने का उनका संकल्प ठीक से कार्यान्वित नहीं हो पायेगा।

इन संस्थाओं की लेखा प्रक्रिया सरल होनी चाहिए। यह ऐसी होनी चाहिए कि इन संस्थाओं के कर्मचारी इसे भली-भाँति समझ सकें। इस स्थिति में सुधार के लिए कुछ सुधारों पर विचार किया जा सकता है

1. लेखा प्रक्रिया को निर्धारित करने के लिए उत्कृष्टपूर्णप्रपत्रों को सरल और स्पष्ट बनाये जाने की अत्यधिक आवश्यकता है।
2. राज्य सरकार इन संस्थाओं को जो अनुदान और विशिष्ट प्रयोजनों के लिए जो धनराशि उपलब्ध कराती है वह उन्हें सही समय पर मिल जाय यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए।
3. अनुदान और ऋण के वितरण की प्रक्रिया भी सरल होनी चाहिए। यह अनुभव किया गया है कि अनुदान और ऋण राशियों के मुक्तान की वर्तमान

प्रणाली विलम्बकारी है। इस प्रणाली में सुधार के लिए उच्च स्तर पर विचार विमर्श कर निर्णय लिए जाने की आवश्यकता है।

4. इन सस्थाओं को राज्य सरकार द्वारा जो धनराशि आवंटित की जाती है उनके आवंटन का आधार भी सुनिश्चित और समान होना चाहिए ताकि कोई भी सस्था अपने लिए वित्तीय आवंटन के बारे में न केवल निश्चित रह सके अपितु किसी भी प्रकार के उच्च स्तरीय पक्षपात की बात उनके मन-मानस को विचलित भी न कर सके। लेखा शीर्ष भी यथा सम्भव कम होने चाहिए ताकि हिसाब रखने के मामले में कम से कम कठिनाइयां उपस्थित हों।

5 पचायती राज सस्थाओं के लिए प्रशिक्षित लेखा कर्मचारियों की व्यवस्था किया जाना अत्यन्त महत्वपूर्ण है। राज्य सरकार को यह बात भी देखनी चाहिए कि इन सस्थाओं में स्वीकृत पद अधिक समय तक रिक्त न पड़ें रहें क्योंकि रिक्त पड़े इस प्रकार के पद इन सस्थाओं के काम-काज पर इतना भारी बोझ उत्पन्न कर देते हैं कि उनके निम्तारण के लिए ये सस्थाएँ कोई मार्ग नहीं ढूँढ पाती और वहाँ तब ये सस्थाएँ राज्य सरकार की इस अनिर्णय की स्थिति से मुक्त होकर सक्रिय और जीवन्त नहीं बन पाती।

6 जो नियमां राज्य सरकार में इन सस्थाओं को हस्तांतरित की जाती हैं उनमें से अधिकतर किन्हीं विशिष्ट योजनाओं के लिए निर्धारित होती हैं परन्तु ये सस्थाएँ अणु और अनुदान की प्राप्त राशियों को अपनी सूझ-बूझ के अनुसार खर्च करने के लिए स्वतन्त्र नहीं होती हैं। इस स्थिति का परिणाम यह होता है कि ये सस्थाएँ स्थानीय आवश्यकताओं और परिस्थितियों के अनुसार अपने आपकी राशि के पुनर्विभाजन करने में अक्षम पाती हैं जिससे एक मद् में तो राशि पड़ी रह जाती है जबकि दूसरी मद् में घनाभाव के कारण काम रोक देने पड़ते हैं। यह स्थिति इन सस्थाओं की अन्तःप्रेरणा पर विराम लगाती है। उपर्युक्त प्रणामनिक शर्तों या मानदण्डों के निर्धारण द्वारा इन कठिनाई का हल निकाला जा सकता है।

7 राजस्थान में पचायती राज सस्थाएँ अब तक प्राथमिक शिक्षा और गन्धर्व से उच्च प्राथमिक शिक्षा का संचालन कर रही हैं। शिक्षा के इस आधार-भूत डाँचे को मजबूत बनाने के लिए यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि इन सस्थाओं को पर्याप्त शिक्षा अनुदान मिले और समूचे राज्य में सभी सस्थाओं को उनकी आवश्यकता के अनुसार राशि दी जाय।

8. पचायती राज की सस्थाओं को इस तरह विकसित किया जाय कि ये सस्थाएँ सामाजिक क्षेत्रों में व्याप्त बेरोजगारी और अर्द्ध-बेरोजगारी की स्थिति में

मुक्ति दिलाने के लिए ग्रामीण युवकों को काम दिलाने हेतु छोटे छोटे उद्योग-धन्धे शुरू कर सकें। इस प्रकार के उद्योग-धन्धों के लिए राशि जुटाना इन संस्थाओं के सामर्थ्य की बात नहीं होगी बल्कि इस हेतु कुछ ऐसा व्यावहारिक सिद्धान्त विकसित किया जाना चाहिए कि एक न्यूनतम राशि से संस्थाएं अपने स्तर पर एकत्र करें तो उसी अनुपात में समरूप अनुदान के रूप में एक बड़ी राशि राज्य सरकार भी उपलब्ध करा दे। इस तरह की व्यवस्था कर दिये जाने से न केवल इन संस्थाओं की पहल शक्ति ही विकसित होगी अपितु विभिन्न संस्थाओं के मध्य स्वस्थ प्रतियोगिता का वातावरण भी बन सकेगा। राज्य के विकास हेतु यह कदम उपयोगी सिद्ध होगा।

9. स्थानीय संस्थाओं को सार्वजनिक उपयोग के निर्माण कार्य, दूकानों, बाजार और सिनेमाघरों के निर्माण, कुएं खोदने और चट्टानें तोड़ने की मशीनें रखने तथा आटे, तेल, चावल इत्यादि की छोटी-छोटी औद्योगिक इकाईयां स्थापित करने की दिशा में प्रोत्साहित करने के लिए आर्थिक मदद दिये जाने के उपाय सोचने चाहिए। इन प्रकार के उपाय किये जाने से इन संस्थाओं की कार्यमहत्ता ही नहीं बढ़ेगी अपितु कुछ वर्षों में ये संस्थाएं आर्थिक रूप से इतनी मजबूत बन जाएंगी कि राज्य सरकार का अनुदान उनके लिए निर्भरता का विषय नहीं रहेगा बल्कि नागरिकों के लिए प्रतिरिक्त सुविधाएं जुटाने के लिए एक स्रोत बन जायेगा।

10. पंचायती राज की स्थानीय संस्थाएं विशेष तौर पर ग्राम पंचायत लोक-तन्त्र की आधारभूत इकाई है। इस इकाई से लोगों की सार्वजनिक अपेक्षा यह रहती है कि वह स्थानीय सफाई, रोशनी, पानी, सड़क इत्यादि की मूलभूत सुविधाएं उपलब्ध करायेगी। यदि सरकार इन संस्थाओं को वास्तव में सफल और सक्षम बनाना चाहती है तो सर्वप्रथम उसे यह सुनिश्चित करना होगा कि राज्य की समस्त पंचायतें अर्थात् प्रत्येक पंचायत आर्थिक दृष्टि से इतनी सक्षम बने कि उपरोक्त मूलभूत सुविधाएं वे अपने नागरिकों को निरपवाद रूप से उपलब्ध कराने में सफल हो। यदि सरकार यह सुनिश्चित कर दे तो न केवल इन संस्थाओं में जनता की आस्था जागृत करने में सफल होगी अपितु ऐसा कर के वह सुविधान के नीति निर्देशक तत्वों द्वारा उस पर आरोपित अपने कर्तव्यों के सम्यक् निर्वाह में भी सफल हो सकेगी।

जहां तक राजस्थान का संबंध है, 1978 के पश्चात् राजस्थान में पंचायती राज संस्थाओं को अधिक अधिकार देने के प्रति राज्य सरकार सत्संबंध

दिखाई दी है। 1978 में प्रथम बार राज्य सरकार ने यह निश्चय किया कि ग्राम पंचायतों को 25 पैसे प्रति व्यक्ति के स्थान पर ढाई रुपये प्रति व्यक्ति अनुदान दिया जायगा। दुर्भाग्य से तब से लेकर अब तक यह अनुदान सशोधित नहीं किया जा सका है। 1988 में हुए पंचायती राज सस्थाओं के चुनावों के पश्चात् तो एक और हम्मान राज्य सरकार का स्पष्ट हुआ है जिसके अन्तर्गत ऐसा लगता है कि वह जिला परिषद को भी मात्र दर्शक-इकाई के रूप में नहीं रखना चाहती अपितु पर्यवेक्षण और परीक्षण के अधिकारों के अलावा कुछ परियोजनाओं के निष्पादन में वह उसे सक्रिय भागीदार बनाना चाहती है। ग्रामीण क्षेत्र में जल के वितरण, हेड पम्पो के रख-रखाव आयुर्वेदिक चिकित्सालयों की व्यवस्था करना, उच्च प्राथमिक शिक्षा का प्रबन्ध आदि ऐसे आयाम हैं जिनमें राज्य सरकार जिला परिषद को सक्रिय रूप में जोड़ना चाहती है।

किन्तु उपरोक्त सभी निश्चय राजनीतिक और प्रशासनिक दृष्टि में भले ही स्वागत योग्य माने जायें किन्तु इस सब रूप को तब तक साकार नहीं किया जा सकता जब तक राज्य सरकार पंचायती राज सस्थाओं को उपलब्ध करायी जाने वाली वित्तीय सहायता, अनुदान, ऋण और अन्य प्रकार के कदमों से सशक्त बनाने का व्यवस्थित निर्णय नहीं लेती है। अब तक की राज्य सरकार की इच्छा की सीमासा से यह स्पष्ट नहीं हुआ है कि वह इन सस्थाओं की वित्तीय दृष्टि में सक्षम बनाने के प्रति गंभीर या चिन्तित है। उसकी धोपणायों से ग्रामीण क्षेत्रों के निवासियों का प्रमत्त करन की इच्छा तो सभी तब व्यक्त हुई है किन्तु प्रशासनिक चिन्तकों को यह बान अभी चिन्ता में डाले हुए हैं कि पंचायती राज सस्थाओं की सशक्त बनान की राजनीतिक धोपणायों को व्यावहारिक रूप बन के लिए जो प्रशासनिक और वित्तीय प्रबन्ध के निर्णय राज्य सरकार को ले लेने चाहिए ये वे अभी तब वह नहीं ले सकी है। इस स्थिति के समाधान का उपाय कि बिना पंचायती राज सस्था जनसाधारण की आकांक्षाओं की कमीटी पर खरी नहीं उतर पायेंगी।

सन्दर्भ

1. माडिग घली, पूर्वोक्त रिपोर्ट, 1964. पंचायत एवं विकास विभाग, राजस्थान सरकार, पृष्ठ 138-139

2. उपरोक्त, पृष्ठ-139
3. उपरोक्त,
4. उपरोक्त,
5. उपरोक्त, पृष्ठ-140
6. उपरोक्त,
7. उपरोक्त, पृष्ठ-141
8. उपरोक्त,
9. उपरोक्त,
10. उपरोक्त, पृष्ठ-143
11. उपरोक्त, पृष्ठ-148
12. एस. के. भोगले, पूर्वोक्त, पृष्ठ-121
13. विस्तृत अध्ययन हेतु दत्त एव दाधीच, राजस्थान प. स'. एव जिला परिषद अधिनियम, एवन एजेंसीज, जयपुर, 1983 खण्ड द्वितीय पृष्ठ-100-248
14. दत्त एव दाधीच, पूर्वोक्त, पृष्ठ-106
15. एस. के. भोगले, पूर्वोक्त, पृष्ठ 163
16. सादिक अली प्रतिवेदन, पृष्ठ 137
17. अधिनियम की धारा 34 (1)
18. उपरोक्त, धारा 37 (2)
19. उपरोक्त, धारा 37
20. दत्त एव दाधीच, पूर्वोक्त, भाग 2, अध्याय 2 नियम 3 से 20 तक
21. अधिनियम की धारा 37 (4)
22. उपरोक्त, धारा 38 (1) (2)
23. उपरोक्त, धारा 38 (3)
24. उपरोक्त, धारा 38 (4) (5) एव परन्तुक
25. उपरोक्त, धारा 38 (6)
26. उपरोक्त, धारा 38 (7)
27. श्री राम माहेश्वरी, भारत में स्थानीय शासन, लक्ष्मीनारायण प्रकाश भागुरा, 1989, पृष्ठ 111

28. उपरोक्त,
29. अधिनियम, धारा 63
30. उपरोक्त. धारा 63 (5)
31. उपरोक्त, धारा 62 (1,
32. उपरोक्त, धारा 65



नगरीय स्थानीय संस्थाओं का वित्तीय प्रशासन

प्रायः ग्रामीण एवं नगरीय दोनों क्षेत्र में कार्यरत स्थानीय संस्थाओं की वित्तीय स्थिति इतनी कमजोर होती है कि ये संस्थायें पर्याप्त धन के अभाव में नागरिकों द्वारा अपेक्षित और कानून द्वारा प्रवर्तित अपने अनिवार्य दायित्वों का सम्पादन भी नहीं कर पाती हैं। इस स्थिति का एक ऐतिहासिक कारण है। वस्तुतः 1935 के भारत सरकार अधिनियम ने हमारे संविधान निर्माताओं के चिंतन को एक निर्णायक सीमा तक प्रभावित किया है। उक्त अधिनियम ने करो की किसी स्थानीय सूची का उल्लेख नहीं था, इस कारण जब 1937 में यह अधिनियम प्रवर्तित हुआ तो स्थानीय संस्थाएँ करारोपण के विशिष्ट अधिकार से वंचित हो गईं। हमारे संविधान के निर्माताओं ने भी स्थानीय शासन की संस्थाओं को न तो करारोपण की विशिष्ट शक्तियाँ प्रदान की और न ही राज्य और स्थानीय शासन के बीच धन के स्रोतों का वैसा विभाजन किया जैसा संघीय सरकार और राज्य सरकारों के मध्य किया गया है।

विश्व के विकसित राष्ट्रों में यदि स्थानीय शासन की समस्याएँ नागरिकों की संतोषजनक सेवा करने में सफल हो रही हैं तो इसका एकमात्र कारण उनका वित्तीय दृष्टि से मजबूत होना है। इससे विपरीत विकासशील या अर्द्ध विकसित देशों में स्थानीय शासन की संस्थाओं के प्रभावशील न होने की जो स्थिति दिखाई देती है उसका एक मात्र कारण आर्थिक दृष्टि से उनका अक्षम होना है। अब तक जितने भी शासकीय आयोग या समितियाँ सरकार द्वारा नगरीय स्थानीय संस्थाओं की अभीक्षा के लिए नियुक्त की गई हैं उनके प्रतिवेदनों में स्थानीय शासन के सुधार के विषय पर उनकी वित्तीय व्यवस्था का आग्रह एक प्रमुख विचारणीय विषय रहा है।¹ भारतवर्ष में भी विभिन्न राज्य सरकारों के

अतिरिक्त सघीय सरकार न भी स्थानीय सस्थाओं की समस्याओं और यहाँ तक कि स्थानीय वित्तीय प्रशासन की समीक्षा के लिए विभिन्न आयोग और समितियाँ नियुक्त की हैं ।

स्थानीय सस्थाओं की वित्तीय संरचना कई तत्वों पर निर्भर करती है जिनमें प्रमुख हैं स्थानीय शासन की राजनीतिक संरचना, स्थानीय इकाईयों का स्तर और आकार, उसके द्वारा प्रदत्त सेवाएँ और कार्य तथा उन पर सरकार का नियन्त्रण । वस्तुतः स्थानीय सस्थाओं के वित्त की संरचना और उसके क्षेत्र की निर्धारित करने में इन समस्याओं का सम्मिलित योगदान होता है ।² यदि किसी स्थानीय सस्था की वित्तीय स्थिति कमजोर होती है और अपनी आय की तुलना में व्यय अधिक होता है तो हममें उनके कामकाज में केन्द्रीय या राज्य सरकार का हस्तक्षेप बढ़ता है जिसके परिणामस्वरूप उनकी स्थानीय स्वायत्तता संकुचित होती है ।

इसी तरह स्थानीय इकाई का आकार भी उनकी वित्तीय संरचना की पर्याप्तता या अपर्याप्तता को विनिश्चित करने वाला एक महत्वपूर्ण कारक माना जाता है । एक स्थानीय इकाई अपन आकार और उसमें निवास करने वाली जनता की दृष्टि से यदि विस्तृत और बड़ी इकाई है तो एक छोटी इकाई की तुलना में उसकी वित्तीय स्थिति अधिक मजबूत होगी । छोटी इकाईयाँ मजबूत आर्थिक महत्त्वता के लिए मुखापेक्षी रहनी हैं । समालोचकों की मान्यता यह भी है कि स्थानीय इकाईयों को अधिक समाधान का आवंटन उन्हें प्रदत्त पायों के क्षेत्र और विस्तार की दृष्टिगत रखते हुए किया जाता है । राज्य सरकार या उच्चतर शासन की इकाई निरन्तर उन सस्थाओं के कार्य निष्पादन पर दृष्टि रखती हैं और यदि उन्हें ऐसा प्रतीत होना कि ये समस्याएँ उपलब्ध संसाधनों की सीमा में अपने दायित्वों का निष्पादन कुशलता पूर्वक नहीं कर पा रही हैं तो या तो उनके समाधान बताने का निर्णय लिया जाता है या फिर उनके वृद्धतर दायित्वों में से कुछ दायित्वों को कम कर दिया जाता है जिससे वे समस्याएँ विनिश्चित करनेवाले का समुचित निर्वाह कर सकें । इस सम्बन्ध में एक उदाहरण यह दिया जाता है कि जल वितरण का काम स्थानीय सस्थाओं का हुक्म करता था किन्तु जल वितरण हेतु निर्माण कार्यों पर जो भारी खर्च घाने लगा है उसे देखते हुये यह कार्य स्थानीय सस्थाओं की क्षमता सरकारी अपने स्तर पर करने योग्य है । विगत कुछ वर्षों में यह तथ्य भी उभर कर सामने आया है कि सोत बन्द्याणकारी राज्य की व्यवस्थाओं के कारण स्थानीय सस्थाओं के कार्यभार में जो वृद्धि हुई है और राष्ट्र निर्माण की गतिविधियों में उन्हें अधिक भागीदारी दी जाने लगी है

उसी के अनुरूप सरकारी सहायता और अनुदान में भी वृद्धि स्पष्टतः दृष्टिगोचर हुई है।³

स्थानीय सस्थाओं की वित्तीय संरचना उनकी अपनी स्वयं की इच्छा पर निर्भर नहीं होती अपितु यह राज्य सरकार द्वारा निर्धारित की जाती है। इसे निर्धारित करते समय राज्य सरकार को स्थानीय सस्था द्वारा नागरिकों को दी जाने वाली सेवाओं एवं राष्ट्रीय सेवाओं में उनकी प्राप्तिकता के सन्दर्भ में निर्णय लेना होता है। वे सथाएँ जो कर आरोपित कर सकेंगी उनकी अनुमति भी राज्य सरकार देती है और इस प्रकार एकत्र संसाधन यदि उनके दायित्वों के सम्पादन के लिए न्यून पड़ते हैं तो उन्हें राज्य सरकार अपने कोष से अनुदान भी देगी। राज्य सरकार ही क्योंकि उनके दायित्वों के क्षेत्र का निर्धारण करती है अतः उनकी वित्तीय संरचना का क्षेत्र भी एक प्रकार से उसी के द्वारा निर्धारित होता है।

स्थानीय सस्थाओं की वित्तीय व्यवस्था पर उच्च स्तरीय सरकार का यह नियंत्रण एक विश्वव्यापी विशेषता है। इस तथ्य को विकसित और विकासशील सभी देशों में अनुभव किया जा सकता है यद्यपि स्वीडन और यूगोस्लाविया इसके विशिष्ट अपवाद हैं।⁴

किसी नगरीय स्थानीय शासन की इकाई के वित्तीय प्रशासन का एकीकृत रूप उसके बजट के अवलोकन से स्पष्ट तौर पर समझा जा सकता है। यह बजट आय और व्यय दोनों का पूर्वानुमान होता है। इसलिए नगरीय शासन की स्थानीय इकाईयों के वित्तीय प्रशासन के इस अध्ययन को अध्ययन की सुविधा की दृष्टि में तीन भागों में विभक्त कर देखना उचित होगा :

- 1 आय के स्रोत,
- 2 बजट का निर्माण और उसमें व्यय की विभिन्न मदें, और
- 3 लेखा पालन तथा लेखा परीक्षण।

आय के स्रोत

जैसा कि पूर्व में ध्येय किया जा चुका है कि भारत के संविधान द्वारा करारोपण की शक्तियों का विभाजन केन्द्रीय सरकार एवं राज्यों के मध्य किया गया है। उसमें ऐसे करों का उल्लेख नहीं है जो अनन्य रूप से स्थानीय शासन के लिए हों। स्थानीय शासन अपनी वित्त व्यवस्था का संचालन राज्य सरकार की सहायता से और उसके द्वारा विनिश्चित की गई परिसीमा में करेगा। इस प्रकार स्थानीय शासन को प्रभुत्वहीन कर के उसे सम्बन्धित राज्य सरकार का एक

निहाय या इकाई बना दिया गया है। राज्य सरकारें स्वयं राज्य सूची में वर्णित विषयों तक कर लगाने के लिए स्वतन्त्र होती हैं। इस तरह राज्य सरकार का वित्तीय क्षेत्र सीमित होने के कारण उसकी ये नगरीय सरकारें भी वित्तीय कमी से प्रभावित होती हैं। स्वतन्त्रता के पश्चात् देश के विकास की मुख्य समस्या शहरीकरण की रही है। शहरों के बढ़ते हुए आकार और उन पर निरन्तर होने जनसंख्या के दबाव ने स्थानीय सस्थाओं द्वारा किये जाने वाले कार्यों और उनकी महत्ता को पर्याप्त बड़ा दिया है। इस कारण स्थानीय सस्थाओं की अपनी प्रतिष्ठा बचाने एवं आरोपित दायित्वों के कुशलता पूर्ण निर्वाह के लिए अधिकाधिक माधन जुटाने के लिए निरन्तर संघर्षरत देखा जा सकता है किन्तु उन्हे प्रदत्त माधन की सीमा इस स्थिति से मुक्ति का कोई मार्ग सुझा नहीं पाती है।

नगरीय स्थानीय शासन की इकाईयों के आय के माधन को निम्नांकित शीर्षों के अन्तर्गत देखा जा सकता है

1. करारोपण द्वारा आय या करों से आय,
2. करों से भिन्न सधनो द्वारा आय,
3. राज्य सरकार द्वारा आरोपित एवं एकत्रित करों से से हिस्सा,
4. राज्य सरकार द्वारा अनुदान,
5. उपहार या श्रृण।

स्थानीय शासन की आय का मुख्य स्रोत उनसे द्वारा आरोपित कर होते हैं। आय का यह स्रोत स्थानीय शासन की राज्य सरकार पर निर्भरता को कम करता है अतः वे अपना स्वतन्त्र व्यक्तित्व को कर राज्य सरकार के एक विभाग मात्र बन सकते हैं। जिस सस्था के पास करारोपण की शक्तिया अधिक होती हैं वह सस्था राजनीतिक दृष्टि से उतनी ही स्वायत्तता का उपयोग करती है और इससे उससे आत्मसम्मान में भी वृद्धि होती है।¹⁵ भारतवर्ष में नगरीय सस्थाओं द्वारा आरोपित किए जाने वाले करों में भी कोई एकरूपता या समानता दिखाई नहीं देती है। यह इसलिए कि प्रथम तो नगरीय स्थानीय शासन की इकाईयां राज्य सरकारों के नियंत्रण में होती हैं, अतः सभी राज्य सरकारें इस सम्बन्ध में पृथक् निर्णय करती हैं और दूसरे इसलिए कि नगरीय में पाई जाने वाली ये सस्थाएँ भी एक जैसी नहीं होती। वही नगर निगम होता है तो वही नगर-परिषद् और वही-वही पर अन्य प्रकार की सस्थाएँ। इस प्रकार भिन्न राज्यों में भिन्न भिन्न प्रकार की इन नगरीय इकाईयों द्वारा आरोपित करों में स्वाभाविक रूप में असमानता पाई जाती है।

स्वतन्त्रता के पश्चात् समय-समय पर यह भाग की जाती रही है कि नगरीय सस्थाओं के लिए वित्त की व्यवस्था स विधान द्वारा ही कर दी जानी चाहिए। जिस प्रकार स विधान द्वारा आय के ससाधनों का केन्द्र एव राज्यों के बीच वितरण कर दिया गया है, उसी प्रकार स्थानीय सस्थाओं के लिए भी स विधान में समुचित सशोधन के माध्यम से यह व्यवस्था की जानी चाहिए। इसके अभाव में स्थानीय सस्थाएं आज पूर्ण रूप से राज्य सरकारों पर निर्भर हैं। इस स्थिति को समाप्त करने की दिशा में 1951 में स्थानीय वित्त जाच समिति (लोकल फाइनेंस एक्वायरी कमेटी), 1953-54 में करारोपण जाच आयोग (टैक्सेशन एक्वायरी कमीशन), 'मिनिस्टर्स' कमेटीप्रॉन् ऑगमेंटेशन ऑफ फाइनेंस ऑफ ग्ररबन लोकल बॉडीज तथा ग्रामीण नगरीय सम्बन्ध समिति (ग्ररल ग्ररबन रिलेशनशिप कमेटी) 1966, ने भी अपनी सिफारिशें सरकार को प्रस्तुत की थी। इनमें से 1951 में नियुक्त स्थानीय वित्तजाच समिति ने यह सिफारिश की थी कि निम्नलिखित कर स्थानीय सस्थाओं के उपयोग के लिए सुरक्षित किये जाने चाहिये

- 1 वायु, जल, एवं रेल मार्ग द्वारा लाये गये यात्रियों एवं माल पर सीमांत कर,
- 2 भूमि एवं भवन कर,
3. खनिज अधिकारों पर कर,
4. स्थानीय सस्था के सीमा-क्षेत्र में उपभोग, उपयोग या विक्री के लिए लाये गये माल पर कर,
5. विद्युत के उपभोग एवं विक्री पर कर,
6. समाचार-पत्रों में प्रकाशित विज्ञापनों को छोड़कर अन्य विज्ञापनों पर कर,
- 7 सड़क एवं आन्तरिक जल-मार्गों से लाये गये माल एवं यात्रियों पर कर,
- 8 वाहन कर,
9. पशुओं एवं नावों पर कर,
10. मार्ग कर,
11. व्यवसाय, व्यापार, आजीविका तथा मौजरी पर कर,
- 12 प्रति व्यक्ति कर,
13. मनोरंजन कर।

इसी प्रकार इस समिति के प्रतिवेदन के दो वर्ष बाद सन् 1953-54 में करारोपण जाच आयोग ने भी इस समस्या पर विचार किया और निम्नांकित दस कर स्रोतों को स्थानीय सन्स्थाओं के लिए सुरक्षित रखने का सुझाव दिया

1. भूमि एवं भवन कर,
2. चुंगी,
3. कमीशन चलित वाहनों के प्रतिरिक्त अन्य वाहनों पर दाहन कर,
4. पशुओं एवं नौका पर कर,
5. व्यवसाय, व्यापार, आर्थीविका तथा नौकरी पर कर,
6. समाचार-पत्रों में प्रकाशित विज्ञापनों को छोड़कर अन्य विज्ञापनों पर कर,
7. स्टिम्पटर कर,
8. सम्पत्ति के हस्तान्तरण पर कर,
9. सड़क एवं आन्तरिक जल मार्ग द्वारा लाये गये यात्रियों एवं माल पर कर,
10. मार्ग कर ।

इस आयोग ने यह अभिप्राय भी की कि यदि राज्य सरकार इन करों के प्रतिरिक्त कोई और कर के स्रोत स्थानीय सन्स्थाओं को देना चाहे तो वे दे सकती हैं । इस आयोग ने स्थानीय सन्स्थाओं के उपयोग के लिये धाय के माधनों को सुरक्षित करने के लिए स वैधानिक मशीपन के परामर्श से तो असहमति प्रकट की, पर उन्होंने राज्य सरकारों से यह अनुज्ञता की कि उपरोक्त करों में प्राप्त धनराशि स्थानीय सन्स्थाओं के उपयोग के लिए सुरक्षित रखने की परम्परा बन दी जानी चाहिये ।⁶

उपरोक्त वर्णित स्थानीय वित्त जाच समिति तथा करारोपण जाच आयोग की अभिप्रायों पर तुलनात्मक दृष्टि में यदि विचार करें तो यह स्पष्ट हो जाता है कि दोनों ही स्थानीय सन्स्थाओं के उपयोग के लिए धाय धनराशि उपलब्ध कराने के पक्ष में हैं । इन दोनों का ही मन्थन यह रहा है कि यदि म विधान निर्माताओं ने स्थानीय सन्स्थाओं को धाय के माधनों का धावटन नहीं किया है तो स्वयं परम्पराओं का मृजन करत हुए राज्य सरकारों को चाहिए कि इन सन्स्थाओं के लिए धाय के कुछ माधन सुरक्षित कर दें ताकि इन सन्स्थाओं का दक्षिण सुरक्षित हो सके ।

इन सस्याग्रो के द्वारा जो कर लगाये जाते हैं उन्हें भी दो भागों में वर्गीकृत किया जा सकता है

1. अप्रत्यक्ष कर, और 2. प्रत्यक्ष कर

अप्रत्यक्ष कर

इस श्रेणी में चुंगी, सीमागत कर, मार्ग कर आदि आते हैं। ये कर यद्यपि कर दाताओं द्वारा देय हैं पर इनका भार पूर्ण भ्रष्टा आशिक रूप से करदाता, उपभोक्ताओं से वसूल कर लेते हैं। उदाहरणार्थ माल पर चुंगी लगायी जाती है, किन्तु व्यापारी अपने माल पर मूल्य बढ़ाकर चुंगी की राशि उपभोक्ताओं से वसूल कर लेते हैं। इसी प्रकार मार्ग कर की राशि यद्यपि यात्री परिवहन देते हैं किन्तु टिकट की दर बढ़ा कर वे इस राशि को यात्रियों से ही वसूल करते हैं। इस तरह ये ऐसे कर हैं जो उपभोक्ताओं को प्रत्यक्षतः नहीं अपितु अप्रत्यक्ष तरीके से वहन करने होते हैं। इसीलिए इन्हें अप्रत्यक्ष कर कहा जाता है।

अप्रत्यक्ष करों में चुंगी तथा सीमागत कर अत्यन्त ही महत्वपूर्ण हैं। ये दोनों ही कर वैकल्पिक हैं अर्थात् नगर-परिषद या नगरपालिका इन दोनों में से एक वर का आरोपण करती है। इनमें भी चुंगी बहुत ही पुराने समय से लगाये जाने वाला कर है जिसका विवरण विस्तार से दिया जाना अपेक्षित है।

चुंगी

शब्दकोष में चुंगी का अर्थ है, नगर में लायी गयी बिन्ही की वस्तुओं पर कर सविधान में इसका उल्लेख किसी स्थानीय क्षेत्र में उपयोग अथवा बिक्री के लिए लाये गये माल पर कर के रूप में किया गया है।¹⁷ चुंगी कर इतना प्राचीन काल से आरोपित किया जा रहा है कि यह नगर शासन या नगरपालिका का पर्याय बन गया है। जहाँ चुंगी वसूल की जा रही है वहाँ नगरपालिका का अनुमान किया जा सकता है और जहाँ नगरपालिका है वहाँ चुंगी अवश्य लगायी जाती है यह बात स्वाभाविक रूप से समझी जा सकती है। नगरपालिका का ही दूसरा नाम चुंगी है।

चुंगी स्थानीय निकायों की आय का एक प्रमुख स्रोत है। वह देश के सभी स्थानीय निकायों के सम्पूर्ण कर राजस्व का एक चौथाई के लगभग है और अनेक राज्यों में तो वह उनकी आय का प्रमुख भाग है। देश की नगरपालिकाओं में जो कर वसूल किया जाता है उसके प्रत्येक 100 रुपये में से एक अनुमान के अनुसार राजस्थान में 82 रुपये, पंजाब में 80 रुपये, गुजरात में 77 रुपये, और मध्यप्रदेश में 70 रुपये चुंगी से प्राप्त होते हैं। यद्यपि देश के अनेक राज्यों-

जिनमें आन्ध्रप्रदेश, तमिलनाडु, केरल, असम, बिहार, पश्चिमी बंगाल-इत्यादि में यह कर वसूल ही नहीं किया जाता है।¹⁶

प्रत्येक राज्य में तथा एक ही राज्य में विभिन्न श्रेणी की नगरपालिकाओं, नगर परिषदों तथा नगर निगमों में चुंगी की दरें अलग-अलग होती हैं। इसे वसूल करने का आधार माल का मूल्य या मूल्य होता है। कहीं तो वह वजन के आधार पर, और कहीं मूल्य के आधार पर, तो कहीं नगों अर्थात् गिनती के आधार पर डम आरोपित किया जाता है। गरीब वर्गों के लिए उपयोगी सामान जंग पशुओं का चाना, हरी घास, हरी गन्जिया, खदूर आदि पर साधारणतया चुंगी नहीं लगायी जाती है। उच्च वर्गों के उपयोग में आने वाले सामान, बिजली के उपकरणों तथा लकड़ी के फर्नीचर इत्यादि पर चुंगी की दरें प्रायः अधिक लगायी जाती हैं।

चुंगी काफी पुराना कर है किन्तु ब्रिटिश काल से ही इसके विषय में, पक्ष और विपक्ष में बहस होती रही है। ग्राम तोर पर इस कर का घृणा की दृष्टि से देखा जाता है। किन्तु दूसरी ओर इसका कोई सुविधाजनक विकल्प भी दिखाई नहीं दिया है। इसकी इस अविकल्पनीय स्थिति के कारण, इसका कुछ गुण बताये जाते हैं।

चुंगी के गुण

1. चुंगी आयप्रद कर है। स्थानीय स्वायत्त शासन सस्थाओं का इसमें भारी लाभ होता है। कई राज्यों में तो इन सस्थाओं की आय का यही प्रमुख स्रोत है।

2. चुंगी के बकायों रहने का प्रश्न उत्पन्न नहीं होता। दिन प्रतिदिन के व्यय के लिए इन सस्थाओं के पास धनराशि एकत्रित होती रहती है।

3. चुंगी में सजीलापन है। जैसे-जैसे शहर का विकास होता है, बाजार विकसित होता है वैसे-वैसे चुंगी से आय भी बढ़ती जाती है।

4. चुंगी बहुत दिनों से प्रचलित करो में से एक है। घट जनता को इसे चुगाने की घादत हो गई है। कहावत भी है, पुराना कर, नर नहीं रह जाता है।

चुंगी से इन गुणों के अनुपात में इसकी आलोचना अधिक की गई है। इसकी आलोचना का प्रमुख कारण यह है कि इसमें आम आदमी के उपयोग की चीजों पर घमर पड़ने से गरीब आदमी पर इसका भार पड़ता है। यह उद्योग और व्यापार पर भी प्रतिकूल घमर डालती है। सर चार्ल्स टुडेनियन ने इसे

“सावंभौम करारोपण की बंदर प्रणाली का अवशेष” कहा है।⁹ मर जोसिदा स्टाम्प ने चेतावनी दी थी कि मैं अपने सैद्धान्तिक चिंतन तथा अनुभव दोनों के पश्चात् इस निष्कर्ष पर पहुँचा हूँ कि वह देश कभी प्रगतिशील नहीं हो सकता जो चुंगी पर, जिसमें लगभग हर अवगुण विद्यमान है, किसी सीमा तक निर्भर करता है।¹⁰

चुंगी की दोष

चुंगी, जो नगर निकायों की आय का एक मुख्य स्रोत है, में निम्न-लिखित दोष बताये जाते हैं।¹¹

1. चुंगी प्रतिगामी है। यद्यपि चुंगी की दरों में गरीब वर्गों को राहत देने का प्रयास किया जाता है पर इससे मना नहीं किया जा सकता कि यह प्रतिगामी कर है। इसका अधिकतर भार समाज के गरीब वर्गों पर ही पड़ता है।

2. करदाताओं को इसमें बड़ी असुविधा का सामना करना पड़ता है। चुंगी चौकी पर घण्टो टूटो तथा दूसरे बाहनों एवं करदाताओं का खड़ा रहना तो सामान्य बात है।

3. इन सस्थाओं के अल्प-वेतनभोगी कर्मचारियों द्वारा चुंगी वसूल की जाती है। ये प्रायः करदाताओं से रिश्वत आदि लेकर उन्हें अपने सीमा-क्षेत्र में माल ले आने की अनुमति दे देते हैं।

4. यदि किसी करदाता को चुंगी की राशि वापस लेनी हो तो उसकी प्रक्रिया भी बड़ी लम्बी तथा असुविधाजनक है।

5. चुंगी वसूल करने में अत्यधिक व्यय हो जाता है। गुजरात राज्य की चुंगी जाच समिति ने अनुमान लगाया कि चुंगी की वसूली का व्यय नगर निगमों में मध्यम प्राय का 4%, नगरपालिकाओं में 11% तथा नगर पंचायतों में 18% है। जबकि राज्यों में विक्रय कर की वसूली का खर्च मात्र 2% आता है।

6. चुंगी से व्यापार की बाधा पहुँचती है। माल अनेक शहरों से होता हुआ गन्तव्य स्थान पर पहुँचता है। मार्ग में प्रत्येक चुंगी चौकी पर रुकने, माल की जाच करवाने, चुंगी कर देने तथा सीमा क्षेत्र से बाहर निकलने में समय नष्ट होना है तथा व्यापारियों को असुविधा का सामना करना पड़ता है।

7. कई बार व्यापारी रास्ता बदल कर, कर्मचारियों को रिश्वत देकर झूठे घोषणा पत्र आदि भर कर चुंगी की चोरी कर लेते हैं। चुंगी की चोरी की राशि का सही अनुमान लगाना कदापि सम्भव नहीं है।

8. चुगी की चसूनी के लिये ट्रको, वाहनो तथा ऋणार्णवो एव उनके एजेंटो को घन्टो बढा रहना पडता है । इससे राष्ट्र के मातापान साधनो का पूर्ण उपयोग भी नही हो पाता है ।

9. चुगी से उत्पादन मूल्य बढ जाता है । यदि एक क्षेत्र मे चुगी लगाई गई है तथा दूसरे क्षेत्र मे चुगी नही लगाई गई है, तो चुगी लगाई जाने वाले क्षेत्र मे स्थित उद्योग की प्रतियोगिता शक्ति कम हो जाती है ।

जब किसी वर की गम्भीर आलोचना की जाती है तो सामान्यतः उसके उन्मूलन की माग की जाती चाहिये । चुगी के बारे मे भी निरन्तर यह भाग की जाती रहती है कि चुगी एक आततायी कर है अतः इसे समाप्त किया जाना चाहिये । चुगी नगरीय निकाशो की श्रद्धा का एक प्रमुख साधन है, अतः इस आय की पूर्ति करने वाले किसी अन्य स्रोत का पता जब तक नही लगा दिया जाता तब तक सभी राज्यों ने इसे समाप्त करना सम्भव नही माना है । इस सम्बन्ध मे स्थानीय वित्त आंच समिति ने यह अभिशपा की थी कि सीमा कर को केन्द्रीय सूची से हटा कर राज्य सूची मे रख दिया जाना चाहिए जिसमे कि राज्य सरकारें चुगी का उन्मूलन कर उनके स्थान पर सीमा कर लगा सकें ।

इसी प्रकार करारोपण आंच समिति को विचार-विमर्श क दौरान ऐसा प्रतीत हुआ कि चुगी कभी समाप्त नही हो सकेगी, अतः इस समिति ने अपने प्रतिवेदन मे अर्पित किया था "दुर्भाग्यवश चुगी को पूर्णतः समाप्त करने की कल्पना किसी भी दृष्टि से व्यावहारिक नही जान पडती । हा, यदि परिस्थिति पर सुदूर भविष्य की दृष्टि से विचार किया जाय तो उनका उन्मूलन करना उचित ठहराया जा सकता है । यह स्पष्ट है कि यदि सभी स्थानीय निकाय आय के समुचित, वैकल्पिक साधनो का विकास नही कर सेते तो चुगी हटाने का नगर-पालिकाओ और नगर निगमो पर हानिकारक प्रभाव पडेगा । वस्तुतः आय घटवा निश्चय भविष्य मे स्थानीय करारोपण के ऐसे वैकल्पिक साधनो की कल्पना करना असम्भव है जिनसे नगमग ग्यारह करोड रुपये की आय, जो चुगी मे मिलती है, उपलब्ध हो सके ।¹²" करारोपण आंच समिति ने जब मे अपना प्रतिवेदन दिया है तब मे चुगी मे होने वाली आय दुगुनी हो गई है इसलिए चुगी का उन्मूलन करने की सम्भावना भी निरन्तर भूमिल होती जा रही है ।

सार रूप मे, यह कहा जा सकता है कि चुगी नामक इस वर को जितना ही बुरा और घृणित क्या न माना जाय, किन्तु इसका उन्मूलन तब तक नही किया जा सकता तब तक कि ऐसे ही किसी वैकल्पिक कर की सोच न कर

ली जाए। ग्रामीण नगरीय सम्बन्ध समिति ने भी स्थानीय करारोपण के रूप में चुंगी की कटु आलोचना की थी। समिति ने अपनी अभिशप्ता में इसके पूर्णतः उन्मूलन के पक्ष में शायद व्यक्त नहीं की थी तथापि उसका यह विचार था कि जो स्थानीय निकाय चुंगी नहीं लगा रहा है उसे भविष्य में इस तरह को आरोपित करने की अनुमति नहीं दी जानी चाहिए और जहाँ तक सम्भव हो नागरिक लक्ष्यों की पूर्ति के लिए सम्पत्ति तथा अन्य प्रत्यक्ष करों से आय प्राप्त करने पर अधिक बल दिया जाना चाहिये। समिति का विचार था कि चुंगी के उन्मूलन के सम्बन्ध में अब तक जो कार्यवाही की गई है वह अत्यन्त अधूरे मन से की गई है। समस्या पर राष्ट्रीय साधनों के व्यापक सन्दर्भ में विचार का प्रयत्न ही नहीं किया गया है। वस्तुतः चुंगी के उन्मूलन से होने वाली राजस्व की हानि का प्रभाव केवल स्थानीय निकायों पर ही नहीं पड़ना चाहिये अपितु इस प्रभाव की भेलने में केन्द्र और राज्य सरकारों को भी साझीदारी निभानी चाहिये। समिति का यह प्रबल मत था कि चुंगी व्यापार तथा वाणिज्य के मुक्त प्रवाह में एक बड़ी बाधा है और उससे वाणिज्यिक तथा औद्योगिक कार्यक्षमता में अवरोध उपस्थित होता है। राष्ट्र का हित इसी में है कि चुंगी तथा नीमा कर समाप्त कर दिये जाय और इनका कोई समुचित विकल्प नगर निकायों को प्रविलम्ब सुझाया जाये।¹⁸

प्रत्यक्ष कर

प्रत्यक्ष करों में मुख्यतः सम्पत्ति कर, मनोरंजन कर, वाहन कर, सेवा कर, व्यवसाय कर, यात्री कर, बाजार कर, कुत्तों पर कर आदि सम्मिलित किये जाते हैं। प्रत्यक्ष करों का भार सीधे करदाताओं द्वारा ही वहन किया जाता है।

प्रत्यक्ष करों में सम्पत्ति कर अत्यन्त ही महत्वपूर्ण है इसे भूमि एवं भवन कर या गृह कर के रूप में भी जाना जाता है। कुछ विद्वान इससे भवन कर या गृह कर कहना अधिक उपयुक्त समझते हैं। कहीं-कहीं यह कर नहीं लगाया जाता है। राजस्व के मुख्य स्रोत के रूप में यह तमिलनाडू, बंगाल, बिहार तथा उड़ीसा में अधिक लोकप्रिय रहा है। किन्तु मित्र-मित्र राज्यों में इस कर के आरोपण में काफी अन्तर किया जाता है।

यह कर सम्पत्ति के किराये के आधार पर या उसके पूँजीगत मूल्य के आधार पर निर्धारित किया जाता है। इस कारण बहुधा यह शिकायत रहती है कि सम्पत्ति के मालिक नगरीय निकाय के दम्तावेजों में अपनी सम्पत्ति का किराया कम प्रकट करवा देते हैं या स्वयं कर निर्धारक भी रिश्वत की उम्मीद में मकान मालिक से साठ-गाठ कर इस कर का कम निर्धारण कर देते हैं। ऐसा

प्रमाणित किया जाता है कि सम्पत्ति कर पूर्ण किराय की राजि के 60% के आधार पर लगाया जाता है। इस कर के बारे में ग्राम धारणा और नगरीय निकायों की वास्तविक स्थिति यह है कि वे इसे पूरी मात्रा में वसूल भी नहीं कर पाते हैं। इस तरह इस कर का आरोपण या एकत्रण दोनों ही दोष पूर्ण हैं। वारोपण जब भूमि की राय में सम्पत्ति का मूल्य निर्धारित करने के लिए एक स्वतन्त्र अभिवरण होता चाहिए जिसके अधिकारी विशेष रूप में प्रशिक्षित हो और जिन के द्वारा कर निर्धारण के बाद उन्हें को अपीलीय अधिकार न दिये जायें।¹⁴ लगभग इसी प्रकार की अभियाना ग्रामीण नगरीय सम्बन्ध समिति न भी की थी।

ग्रामीण नगरीय सम्बन्ध समिति ने इस कर के व्यापपूर्ण निर्धारण के लिए एक मूल्यांकन अभिवरण की स्थापना करने का समर्थन किया था। समिति की अभियाना थी ¹⁵

1. स्थानीय निकाय के निदेशालय में एक मुख्य मूल्यांकन अधिकारी नियुक्त किया जाय। उसे चाहिये कि वास्तविक मूल्यों के निर्धारण के मिट्टामन निश्चित करे और मूल्यांकन-अधिकारियों के कार्य का परीक्षण करे तथा उन पर नियन्त्रण रहे।

2. पांच लाख अथवा अधिक जनसंख्या वाले नगरों के पूर्णकालिक मूल्यांकन-अधिकारी नियुक्त किये जाएँ। छोटे नगरों तथा कस्बों के समूहों के लिए काम के परिणाम के आधार पर मूल्यांकन अधिकारी नियुक्त किये जायें।

3. मूल्य-निर्धारण सूची मूल्यांकन-अधिकारी के द्वारा प्रकाशित की जानी चाहिये जिसमें यदि कोई आपत्तियाँ हो तो प्रस्तुत की जा सकें। आपत्तियों का परीक्षण करते मूल्यांकन-अधिकारी को चाहिये कि सूची को अन्तिम रूप दें।

4. मूल्यांकन-अधिकारी द्वारा किये गये मूल्य-निर्धारण के विरुद्ध अपील मुक्त मूल्यांकन-अधिकारी के दफ्तर की जानी चाहिये।

5. मुक्त मूल्यांकन-अधिकारी के निर्णय के विरुद्ध अपील जिना न्यायाधीश के दफ्तर की जानी चाहिये।

यदि यह विवेक रूप में उद्देश्यनीय है कि सरकारी भवन या भूमि मूल्यांकन कर में मुक्त होना है। अधिनियम के अनुच्छेद 285 (1) में लिखा है कि केन्द्रीय सरकार को सन्धि है उन सब चीजों में मुक्त है जो राज्य सरकार द्वारा पदक रजद के अधीन किसी प्राधिकरण द्वारा लगाए जाते हैं। यद्यपि सरकारी

इसके विपरीत किसी विधि का निर्माण कर सकती है परन्तु नई संसद ने अभी तक ऐसा कोई विधान पारित नहीं किया है इसलिए स्थानीय निकायों द्वारा भारोपित किये जाने वाले किसी भी कर से सविधान के उक्त प्रावधान के अनुसार केन्द्रीय सरकार की इमारतें स्थानीय करों से मुक्त रहती हैं। यहाँ यह भी उल्लेखनीय है कि दिल्ली में केन्द्रीय सरकार, दिल्ली नगर निगम तथा नई दिल्ली नगरपालिका को सम्पत्ति कर भ्रदा करती है।¹⁶

सम्पत्ति कर के दोष

सम्पत्ति कर के निम्नांकित दोष बताये जाते हैं :¹⁷

1. यद्यपि स्थानीय स्वायत्त शासन संस्थाओं के अधिनियमों में यह व्यवस्था है कि प्रत्येक पाँचवें वर्ष कर निर्धारण सूची में संशोधन किया जाना चाहिए, परन्तु वे संस्थाएँ ऐसा नहीं करती। फलतः कर-निर्धारण सूची काफी पुरानी पड़ जाती है।

2. कर-निर्धारण वर्तमान नियमों के अनुसार सम्पत्ति के पूरे किराये पर नहीं हो पाता। कर निर्धारकों की अयोग्यता एवं स्थानाय राजनीतिकों के दबाव आदि के फलस्वरूप करारोपण काफी कम हो पाता है। करारोपण आदेश के विरुद्ध अपीलें नगरपालिका के प्रधान अथवा उसकी समिति द्वारा सुनी जाती हैं। साधारणतः अपील में कर की राशि घटा देने की प्रवृत्ति देखी गई है।

3. अनेक संस्थाओं में शुल्क-कर का बहुत बड़ा माग, बकाया के रूप में एकत्रित देखा गया है। निर्वाचित नेतागण इन बकाया राशियों की वसूली के लिए जोर-जबरदस्ती के उपायों के विरोध करते हैं।

4. सम्पत्ति कर का आधार सम्पत्ति का किराया है। किराया नियंत्रण वाले क्षेत्रों में यह राशि बहुत कम होती है। फलतः इन संस्थाओं की आय पर इसका प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है।

सम्पत्ति कर के सम्बन्ध में सुझाव

सम्पत्ति कर से नगरीय निकायों की आय बढ़ान तथा उनकी दरखा राशि कम करने आदि के सम्बन्ध में कुछ सुझाव दिए जाते हैं जिनमें प्रमुख इस प्रकार हैं :¹⁸

1. स्थानीय स्वायत्त शासन संस्थाओं में सम्बन्धित अधिनियमों के अनुसार समय-समय पर कर निर्धारण तालिका में संशोधन किया जाना चाहिए।

2. कर निर्धारक स्थानीय समस्याओं के अधीन न होकर राज्य सरकार के अधीन रखे जाने चाहिए ताकि वे स्थानीय प्रभावों में मुक्त होकर कर निर्धारण का उत्तरदायित्व पूरा कर सकें। साथ ही उन्हें प्रशिक्षित करने की व्यवस्था भी की जानी चाहिए।

3. कर निर्धारण तथा इसमें सम्बन्धित अपील आदि सुनने के लिए राज्य स्तर पर एक स्वतन्त्र इकाई की स्थापना की जानी चाहिए। इन समस्याओं के निर्वाचित नेताओं को यह काम नहीं सौंपा जाना चाहिये।

4. सम्पत्ति कर की वकाया राशि कम करने के लिए—

(अ) उन व्यक्तियों को कुछ छूट दी जानी चाहिए जो समय पर कर भ्रदा कर देते हैं। इसमें लोगों को समय पर कर भ्रदा करने में प्रोत्साहन मिलेगा तथा कर राशि की वकाया में भी कमी हो सकेगी।

(ब) वकाया राशि पर दण्डात्मक दर में व्याज वसूल किया जाना चाहिये।

5. सम्पत्ति कर निर्धारण का आधार किराया न होकर सम्पत्ति का बाजार मूल्य होना चाहिये। इसमें किराया नियंत्रण वाले क्षेत्र की समस्या का समाधान हो सकेगा।

6. यदि आवश्यक हो तो इन समस्याओं के सम्बन्धित अधिनियमों में सम्पत्ति कर भूमि-संगत की वकाया राशि की तरह वसूल करवाने की व्यवस्था की जानी चाहिए।

नगर निकायों द्वारा जल बिजुल, नाली, शौचालय आदि आवश्यक जन सुविधाएँ उपलब्ध कराने के बदले में नगर मीमा के नागरिकों में सेवा कर वसूल किया जाता है। ये कर केवल धन संग्रह करने की प्रवृत्ति के द्योतक नहीं हैं बल्कि इन सेवाओं पर होने वाले व्यय की व्यवस्था करने के शुल्क के रूप में ये लिए जाते हैं। यद्यपि इन करों के संग्रह में प्राप्त राशि न सेवाओं की व्यवस्था का सम्पूर्ण भार वहन नहीं हो पाता है।

2. करों से भिन्न माध्यमों द्वारा आय

सारन में स्थानीय निकायों की उनकी आयद्वी का कुछ हिस्सा करों के अलावा अन्य स्रोतों में भी होता है। उदाहरण के लिये हाटन, रेस्टोरेंट देवरी बसंताय पैकरी आदि पर नगरीय निगम द्वारा मासिक शुल्क परगोष्ठि कर दिया जाता है। इसके अलावा गृह में पृथक् शास्य मामलों के क्षेत्र में प्राप्त

आय, नगरीय निकाय की भूमि के बेचने से प्राप्त आय और कहीं-कहीं नगरीय निकाय द्वारा बनाये गये वाणिज्यिक स्थलों के उपयोग से होने वाली आय, आवास गृहों या विश्राम गृहों के किराये की आय, बाजार की मुख्य दूकानों से बाहर या खुले में मड़कू पर अम्बाई वस्तुएं बेचने के लिए लगने वाली दूकानों से आय एवं अनक प्रकार की फीस जिनमें कैरोसिन, ईंधन, सब्जियां, लोहा और इन्हीं प्रकार के यम वाणिज्य कार्यों के लिए दिये जाने वाले लाइसेंस से नगरीय निकायों को आमदनी होती है। इस मद में फीस और जुर्माने से होने वाली आमदनी भी सम्मिलित की जाती है। उदाहरण के लिए शहर में लगने वाले विज्ञापन पट्टों को बेचने से नगरीय निकाय को आमदनी होती है। विभिन्न प्रकार के लाइसेंस का नवीनीकरण न कराने या उसमें विलम्ब होने पर नगरीय निकायों द्वारा उन पर निश्चित दर से जुर्माना आरोपित कर दिया जाता है। इसी प्रकार शहरी क्षेत्रों में बूचड़खानों को चलाने की अनुमति भी निश्चित फीस लेकर नगरी निकाय ही प्रदान करता है। कुछ बड़े किस्म के नगर निकाय कतिपय उपयोगी वस्तुओं जैसे कुकिंग गैस, बिजुत, दूध वितरण और नगर बस सेवा इत्यादि का कार्य अपने हाथ में ही ले सकते हैं और इस प्रकार इन सुविधाओं के संचालन से यदि कोई बचत होती है तो वह नगरीय निकाय के कोष में आमदनी मानी जाती है। उपर्युक्त विवरण में यह स्पष्ट है कि आमदनी के ये ऐसे स्रोत हैं जो करो में भिन्न हैं किन्तु ये इतने विविध प्रकार के हैं कि प्रत्येक मद में कुछ न कुछ आमदनी नगर निकाय के कोष का एक भाग बनती है।

3 राज्य सरकार द्वारा एकत्र करें में से हिस्सा

ऐसे कर जिन्हें राज्य सरकार आरोपित करती है और वही एकत्र करती है उनमें से कुछ भाग राज्य सरकार द्वारा स्थानीय शासन की नगरीय इकाइयों को दे दिया जाता है। ऐसे करो में प्रायः भू-राजस्व कर, वाहन कर और भू-राजस्व को सम्मिलित किया जाता है। मोटर वाहन कर प्रायः के अनुदान में वितरण किया जाता है। उड़ीसा में मोटर वाहन कर का 50% हिस्सा स्थानीय निकायों को प्राप्त होता है। वाहन कर में प्राप्त राशि का बटवारा इस दार्शनिक मान्यता पर आधारित है कि चूंकि नगर निकायों में वाहनो के चलने से सड़कों को क्षति होती है अतः इनकी मरम्मत हेतु इन निकायों को राज्य सरकार सहायता देती है। सभी राज्यों में इसकी दर अलग-अलग है। ग्रामीण नगरीय सम्बन्ध समिति ने इस कर पर नगर निकायों का अधिकार स्वीकार करने हुए इस कर में सरकार को प्राप्त राजस्व में से 25% राशि नगर निकायों को लौटाने की अभिशप्ता की थी।

इसी प्रकार राज्य सरकार द्वारा ड्रामा, विनेमा, सर्कस, दोड़ प्रतियोगिता आदि के लिए जो कर सम्पूर्ण राज्य के लिए लगाया जाता है और उसी के द्वारा एकत्र किया जाता है उसमें से कुछ राशि स्थानीय निकायों को प्रदान की जाती है। इस मद में राज्य सरकार की आय निरन्तर बढ़ रही है इसलिए आन्ध्रप्रदेश, तमिलनाडू एवं कर्नाटक राज्य में तकनीकी नीर पर इस कर को स्थानीय निकायों को हस्तान्तरित कर दिया गया है लेकिन व्यवहार में ये राज्य 10 में साठे बारह प्रतिशत राशि नगर निकायों को देते हैं किन्तु भव्य स्थिति यह है कि महाराष्ट्र, कर्नाटक तमिलनाडू तथा दिल्ली इस कर को सम्पूर्ण राशि नगर निकायों को लौटा देते हैं। आन्ध्रप्रदेश में यह 90% लौटाया जाता है और शेष राशि राज्य सरकार द्वारा अवन पाम इसलिये रख ली जाती है कि इस कर के एकत्रण में उसका भी प्रशासनिक व्यय हुआ है।

कतिपय बाह्यदेशों में मनोरंजन कर भी स्थानीय निकायों के मध्य प्रत्येक शहर से एकत्र किये गये कर के अनुपात में वितरित किया जाता है। इस प्रकार सभी स्थानीय निकायों को इन मदों में बड़ी हुई राशि नगर की जनता द्वारा दिय गये कर के अनुपात में प्राप्त हो जाती है जबकि भारत में अभी तो पूरी तरह से ऐसी व्यवस्था नहीं हो पायी है और प्रायः इन निकायों को प्रतिवर्ष एक पूर्ण निश्चिन्त राशि ही प्राप्त हो जाती है। इस दिशा में यह सुझाव दिया जाना रहा है कि इस प्रकार के कर जिनका आरोपण और एकत्रण राज्य सरकार द्वारा होता है किन्तु जिनसे प्राप्त राशि का वितरण स्थानीय निकायों और राज्य सरकार के मध्य किया जाता है उसके बारे में एक ऐसी व्यवहारिक नीति विकसित की जानी चाहिए जैसी कि प्रॉव्इन्सिजल जैमे विकसित राष्ट्र में कर ली गयी है। ऐसा कर दिये जाने से न केवल स्थानीय निकायों को नगर से एकत्र हुई राशि के अनुपात में ही वह वापस मिल सकेगी अपितु वे नागरिकों की सेवा कर पान में भी महाम और सफल हो सकेंगे।

4. राज्य सरकार द्वारा अनुदान

स्थानीय सम्स्थाओं के बढ़ते हुए व्यय और उनकी तुलना में उन्हें प्राप्त करावोंग की शक्तियों के न्यून होने के कारण स्थानीय सम्स्थाओं की राज्य सरकार पर विनीत निर्भरता बढ़ी है। एकात्मक शासन व्यवस्था बाने देगों में केन्द्र सरकार एवं स्थानीय निकायों के पारस्परिक सम्बन्धों और मध्यात्म शासन व्यवस्था बाने देगों में राज्य सरकार एवं स्थानीय निकायों के सम्बन्धों को निरूपित और निर्धारित करने में स्थानीय निकायों को दिये जाने वाले इस सरकारी अनुदान का महत्व दिनों दिन बढ़ता जा रहा है।¹⁹

इसके अतिरिक्त यह भी एक महत्वपूर्ण तथ्य है कि लोक कल्याणकारी राज्य की अवधारणा को साकार करने की दिशा में स्थानीय स्थापनों को राज्य द्वारा अधिकाधिक दायित्व दिये जा रहे हैं अतः इन स्थापनों को सहायक अनुदान देना राज्य सरकार का नैतिक कर्तव्य बन जाता है। यह इसलिए भी आवश्यक हो जाता है कि चूँकि राज्य सरकार के पास सभी प्रमुख वित्तीय स्रोत केन्द्रित हैं अतः स्थानीय स्थापनों को हर प्रकार से सरभरण दिया जाना चाहिये।

राज्य सरकार द्वारा स्थानीय नगर शासन को अनुदान देने के मूल में मुख्य उद्देश्य स्थानीय निकायों के वित्तीय साधनों में बढोत्तरी करना है जिससे कि वे अपने दायित्वों को सन्तोषप्रद ढंग से सम्पन्न कर सकें। हमारे देश में स्थानीय निकायों की यह एक मुख्य विशेषता रही है कि वे वित्तीय कमी में सदैव प्रभावित रहे हैं। इसके अतिरिक्त अनियंत्रित शहरी विकास इन समस्याओं को और बढा रहा है। उदाहरणार्थ औद्योगिक क्षेत्रों से यद्यपि स्थानीय निकायों को सम्पत्ति कर की प्राप्ति होती है परन्तु उद्योगों के निकट सभी कच्ची बस्तियाँ उस क्षेत्र की समस्याओं को बढा कर उनका व्यय दुगुना कर देती हैं जिससे कि स्थानीय शासन घाटे का शिकार हो जाता है। राज्य सरकार के लिए आवश्यक हो जाता है कि वह घाटे की पूर्ति हेतु स्थानीय शासन के लिए अनुदान की व्यवस्था करे।

इसके अतिरिक्त राज्य और स्थानीय शासन की आवश्यकताओं और स्रोतों में समतुल्यता नहीं होने से कठिनाइयाँ और बढ जाती हैं। कार्य कुशलता, प्रभावशीलता एवं मोरप्रिय नियन्त्रण के दृष्टिकोण से राज्य सरकार का यह दायित्व हो जाता है कि वह कर एवम् उचित माध्यम से करे। राज्य सरकार क्योंकि सार्वभौमिक है और स्थानीय शासन अपनी आवश्यकताओं के अनुरूप राज्य सरकार की तुलना में अधिक माघन एकत्र नहीं करा पाता है। अनुदान एक प्रभावी यन्त्र है जो कि मौलिक क्षमता और मौलिक आवश्यकताओं के मध्य असंतुलन को समाप्त करना है। अनुदान के अभाव में स्थानीय शासन अपने निवासियों को महत्वपूर्ण आवश्यक सेवाएँ प्रदान करने में असमर्थ हो जाता है। इस प्रकार, अनुदान जहाँ एक ओर स्थानीय शासन के क्षेत्र को सीमित होने से रोकता है वहीं दूसरी ओर वह नागरिकों को आवश्यक सेवाएँ कुशलता से प्रदान कर पाने में सक्षम बनाता है।

राज्य सरकार द्वारा दिया जाने वाला अनुदान सदैव तदर्थ एवं उसके विवेकाधीन होता है तथा इस दान पर निर्भर करता है कि सरकारी कोष में धन

राशि है या नहीं ? स्थानीय निकायों को अनुदान की राशि निरन्तर और निश्चित रूप मिलती रहे और उसका दिया जाने की प्रक्रिया सरल हो ताकि एक मुश्त जो अनुदान इन सस्थाओं को मिलता है उसमें प्रकारण और अत्यधिक विलम्ब न हो इसके लिए कुछ राज्यों ने नियमावली सहितवद्ध करने का प्रयत्न किया है। केरल, गुजरात तथा मध्यप्रदेश राज्य ने इस दिशा में पहल की है किन्तु इस सम्बन्ध में मध्यप्रदेश ने जो सहिता निरूपित की है उसे सर्वाधिक व्यवस्थित माना जाता है।¹⁻⁰

अनुदानों के प्रकार

राज्य सरकार द्वारा स्थानीय सस्थाओं को अनुदान दिया जाता है उसे मिश्र-मिश्र इष्टियों में पारभाषित किया जाता है। भारतवर्ष में इस अनुदान को प्रायः आवर्तक और अनावर्तक दो श्रेणियों में विभक्त किया जाता है। आवर्तक अनुदान को पुनः दो उप-वर्गों सामान्य या बिना शर्त के अनुदान और विशेष या शर्त अनुदान में बाटा जाता है।

मोटे तौर पर भारतवर्ष में नगरीय सस्थाओं को दिया जान वाला सामान्य उद्देश्यीय अनुदान उनके स्थायी और तदर्थ कर्मचारियों के वेतन और गतिविधियों के सम्पादन के निमित्त दिया जाता है। कतिपय प्रतिवार्य कार्यों जैसे जल वितरण इत्यादि के निम्ने वाइप साइन बिछाने हेतु निर्माण कार्य पर धान वाले व्यय भी सरकार द्वारा इसी श्रेणी में दिये जान वाले अनुदान से व्यताये जाते हैं। इसके विपरीत जो वित्तिष्ट अनुदान दिये जाते हैं वे वित्तिष्ट प्रयोजनों के लिए जारी किये जाते हैं।

भारत सरकार के वित्त मन्त्रालय द्वारा नियुक्त कराधान आच पायोन (टेबरोसन एनक्वायरी कमीशन), 1953-54 ने इन सस्थाओं के लिए दो प्रकार के अनुदानों की अनुशसा की थी

(1) सामान्य उद्देश्यीय सहायक अनुदान

इस प्रकार का अनुदान किसी विशेष सेवा या उद्देश्य के लिए न दिया जाकर सस्था के व्यापक उद्देश्यों की प्राप्ति में सहायता के लिए दिया जाता है। इसके अन्तर्गत प्राप्त राशि का व्यय, ये सस्थाएं अपने सामान्य उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए कर सकती हैं।

(2) वित्तिष्ट सेवा सहायक अनुदान

इसके अन्तर्गत प्राप्त धनराशि ऊन्हीं सेवाओं पर व्यय की जा सकती है

जिनके लिए यह उल्लेख कराई गई है। जैसे जन-स्वास्थ्य की मद के अन्तर्गत स्वीकृत विशिष्ट घनराशि का व्यय जन-स्वास्थ्य संबंधी प्रयोजनों और शिक्षा के लिए प्राप्त अनुदान का व्यय शैक्षिक परियोजनाओं के निष्पादन के लिए हो किया जा सकता है।

इस आयोग की अनुशंसाओं को आधार मानकर कतिपय राज्यो-मध्य-प्रदेश, गुजरात तथा केरल—ने सुनियोजित अनुदान नीति की व्यवस्था की है। इन राज्यों में स्वायत्त शासन संस्थाओं को जनसंख्या के आधार पर भिन्न-भिन्न वर्गों में बांटा गया है तथा प्रत्येक वर्ग की सरचा के लिए प्रति व्यक्ति अनुदान की राशि निर्धारित की गयी है। यह माना गया है कि इस प्रकार का वर्गीकरण करने से अनुदान का आधार वस्तुनिष्ठ बन गया है जिसमें राजनीतिक दाव पेंच की समावना क्षीण हो जाती है। इसके अन्तर्गत छोटी संस्थाओं को प्रति व्यक्ति अनुदान अधिक दिया जाता है क्योंकि आर्थिक दृष्टि से वे अक्षम होती हैं जबकि बड़ी संस्थाओं को प्रति व्यक्ति अनुदान कम मिलता है। प्रायः सभी राज्यों में यह प्रयत्न किया जाता है कि स्वायत्त शासन सम्पाए करो द्वारा अपनी आय बढ़ाने की पूरी चेष्टा करें। विशिष्ट कार्यक्रमों के लिए जो विशिष्ट अनुदान दिये जाते हैं उनका चयन प्रत्येक राज्य की योजना की प्राथमिकता को आधार मानकर किया जाता है। इस प्रकार का अनुदान प्रायः तदर्थ आधार पर दिया जाता है।

सरकारी अनुदान की यह प्रणाली प्रत्येक देश में अलग-अलग आधारों पर संचालित होती है और यहाँ तक कि एक देश में भी उसके विभिन्न भागों में विकास के स्तर द्वारा अनुदान का न्यून या अधिक होना विनिश्चित होता है। इसलिए यह माना जाता है कि यदि सरकार द्वारा दिये जाने वाले इस अनुदान के प्रभावशाली उपादान को बनाये रखना है तो अनुदान की नीति की समय-समय पर समीक्षा की जानी चाहिए। इसी तरह यह अनुदान देते समय राज्य को यह भी ध्यान रखना होता है कि इसके माध्यम से स्थानीय संस्थाएँ अपने प्रशासन और योजनाओं को मुक्त आधार प्रदान कर सकें। किन्तु साथ ही यह ध्यान भी रखा जाना चाहिए कि अनुदान की नीति इन संस्थाओं को राज्य सरकार पर एकदम निर्भर न बना दे। वस्तुतः इन संस्थाओं को केवल इस तरह की स्थानीय संस्थाओं के रूप में विश्राम हेतु प्रोत्साहित किया जाय कि वे स्थानीय विकास की याहक संस्थाओं के रूप में सुरक्षा में विकसित हो सकें।²¹

अनुदान की इस नीति की समीक्षा करते समय समालोचकों का यह मन भी अभिव्यक्त हुआ है कि स्थानीय संस्थाओं को बिन स्थानीय आवश्यकताओं

के आधार पर अनुदान स्वीकृत किया जाता है उसके लिए राज्य सरकार को सर्व-प्रथम यह रेखांकित करना होता है कि स्थानीय आवश्यकताएँ क्या हैं और कौन-कौन सी हैं ? किन्तु यह निर्णय करना वस्तुतः कठिन कार्य है कि स्थानीय या गैर स्थानीय आवश्यकताएँ क्या हैं ? कतिपय सेवाओं के प्रभावी सम्पादन के लिए स्थानीय निकाय और सरकार का परस्पर सहयोग करना या परस्पर निर्भर रहना अनिवार्य होता है । इसलिए इस प्रकार की सेवाओं के सम्पादन में स्थानीय शासन की इकाई और राज्य सरकार के समुक्त प्रयास की आवश्यकता होती है । सरकार द्वारा दिया जाने वाला यह अनुदान चाहे सामान्य श्रेणी का हो या विशिष्ट किन्तु यह सच है कि दोनों ही प्रकार का अनुदान देने के पश्चात् भी राज्य सरकार को यह तो सुनिश्चित करना ही होता है कि जो अनुदान उन्हें दिया जा रहा है उसका वे सटीक उपयोग उन दायित्वों के निर्वाह के लिए ही कर रही हैं जिनके लिए वह अनुदान दिया गया है । यदि राज्य सरकार द्वारा दिया जाने वाला अनुदान बिना छत के दिया जाता है तो सम्बन्धित स्थानीय इकाई के लपटबाह होने की संभावनाएँ हो सकती हैं इसलिए इस दिशा में यह सुझाव दिया जाता रहा है कि स्थानीय इकाईयों को दिया जाने वाला अनुदान विशिष्ट प्रयोजनों के लिए निर्धारित होना चाहिए ताकि अनुदान दात्री राज्य सरकार उनके सटीक उपयोग को नियमित भी कर सके ।

सरकार द्वारा दिये जाने वाले अनुदान का राजनीति मन्त्र्यों के लिए भी उपयोग किया जा सकता है । यह उपयोग नकारात्मक भी हो सकता है और नकारात्मक भी । जब अनुदान देने वाली सरकार किसी क्षेत्र विशेष में विकास के काम लुप्त हो दूर करने के लिए अनुदान देती है और उसके माध्यम से वह प्रशासक कहती है कि वह क्षेत्र अन्य क्षेत्रों के समान ही विकसित हो तो यह प्रयास नकारात्मक माना जा सकता है । उदाहरण के लिए आन्ध्रप्रदेश के तेलंगाना प्रादोलन के मन्दम में केन्द्र सरकार ने तेलंगाना क्षेत्र के समुचित विकास के लिए अनुदान दे कर यह प्रयत्न किया कि इस क्षेत्र का विकास राज्य के अन्य क्षेत्रों के समान ही हो । इस प्रकार तेलंगाना समस्या का एक राजनीतिक समाधान अनुदान की इस प्रणाली के माध्यम में नकारात्मक दिशा में किया जा सका था । किन्तु अनुदान का एक नकारात्मक और खतरनाक पक्ष भी है । जब राज्य सरकार किसी एक दल की हो और स्थानीय इकाई किसी अन्य दल के द्वारा शासित हो तो ऐसी स्थिति में घाम और पर ऐसी गिरावट उभरती है कि दूसरे दल द्वारा शासित स्थानीय इकाई का अनुदान इसलिये कम कर दिया गया या स्थगित कर दिया गया कि राज्य सरकार उस दल या क्षेत्र में प्रभावी अन्य राजनीतिक दलों को

क्षति पहुँचाया चाहती है। इस प्रकार की गतिविधि का हमारे संविधान ने भी कोई प्रतिकार नहीं सुझाया है किन्तु आशा की जा सकती है कि आने वाले वर्षों में, इस दिशा में जो सुधार प्रस्तावित हैं, उनसे, इस तरह के नकारात्मक पक्ष का कोई समाधान निकल सकेगा।

अमेरिका में अनुदान के माध्यम से स्थानीय इकाईयों को अभिप्रेरित करने का कार्य भी किया गया है। वहाँ कुछ सरकारी अनुदान केवल उन संस्थाओं को उपलब्ध कराया जाता है जिन संस्थाओं ने अपने यहाँ कार्मिकों की भर्ती में योग्यता को एक प्रमुख आधार के रूप में अपनाया है। इस तरह वहाँ पर अनुदान ने लूट खसोट की प्रणाली को समाप्त करने और कार्मिक जगत में योग्यता पर आधारित भर्ती को प्रोत्साहित करने में एक प्रेरणा तत्व या प्रभावी कारक का काम किया है।²²

स्थानीय संस्थाओं के वित्तीय प्रशासन में अनुदान के बढ़ते हुए महत्व को रेखांकित करते हुए, स्थानीय संस्थाओं के लिए बने विभिन्न आयोगों और समितियों ने भी इस पक्ष पर गहन विचार मधन किया है और इस अधिक सुव्यवस्थित बनाने के लिए समुचित सुझाव भी दिये हैं। इंग्लैंड की कोले कील्ड समिति ने सरकार द्वारा दिये जाने वाले अनुदान को युक्तिसम्मत बनाने के लिए सुझाव दिया है कि -

1. अनुदान की राशि की आगामी कई वर्षों के लिए मात्रा सुनिश्चित की जाय,
2. अनुदान के वितरण में स्थिरता लाई जाय,
3. अनुदान के निर्धारण और बजट के लिए समयबद्ध प्रावधान किया जाय, और
4. एक मुश्त अनुदान सुनिश्चित किया जाय जो स्थानीय संस्था के व्यय पर नहीं अपितु स्थानीय संस्थाओं द्वारा दी जाने वाली सेवाओं के सामान्य मानदण्डों पर आधारित हो।

भारतवर्ष में भी इस दिशा में यह विचार व्यक्त किया जाता रहा है कि स्थानीय निकायों को अनुदान निरन्तर और निश्चित रूप से मिलता रहे इसके लिए केन्द्रीय वित्त आयोग की ही तरह राज्य में भी एक वित्त आयोग का निर्माण किया जाय जो स्थानीय निकायों को दी जाने वाली अनुदान राशि का न्यायोचित निर्धारण करे। भारत में स्थानीय शासन, देश की शासन प्रणाली का एक अटूट अंग है और उसे राष्ट्र के विकास में अत्यन्त महत्वपूर्ण भूमिका का निर्वाह करना

होता है, इसलिए उसके वित्तीय साधनों को इस प्रकार सुनिश्चित किया जाना चाहिये जिससे ये स स्थाएँ स्वायत्त शासन की स्वावलम्बी इकाई बन सकें। इस उद्देश्य की पूर्ति उपरोक्त प्रस्तावित वित्त आयोग द्वारा हो सकती है।

ग्रामीण नगरीय सम्बन्ध समिति (1966) ने भी इन प्रस्ताव का समर्थन किया है। समिति ने ग्रामिणता की थी कि इस प्रकार के ग्रामिकल्पित वित्त आयोग की नियुक्ति उचित है। प्रत्येक राज्य के राज्यपाल को एक नगर-पालिका वित्त आयोग नामक निकाय की स्थापना कर देनी चाहिए। राज्यपाल द्वारा स्थापित यह आयोग इस बात की जांच करे कि स्थानीय निकायों को अपने अनिवार्य दायित्वों के सम्पादन के लिए कितने वित्तीय साधनों की आवश्यकता होगी। इसी तरह यह आयोग यह भी देखे कि राज्य की पंचवर्षीय योजनाओं के जिन-जिन कार्यक्रमों को स्थानीय निकायों द्वारा पूरा किया जा सकता है उन कार्यक्रमों को प्रस्तावित राशि सहित स्थानीय निकायों को दिये जाने का अधिकार इन आयोग में निहित कर दिया जाना चाहिए। समिति ने मत व्यक्त किया था कि ऐसा कर दिये जाने से जहाँ एक ओर स्थानीय निकाय आर्थिक दृष्टि से मजबूत बन सकते हैं वहीं उन्हें राज्य सरकार के अनिवारित हस्तक्षेप से मुक्ति भी मिल सकेगी। राज्य सरकार को भी यह सुविधा हो जायेगी कि नगरपालिका वित्त आयोग द्वारा जो नवीन वित्तीय उत्तरदायित्व ग्रहण कर दिये गये हैं, राज्य सरकार उन्हें आगामी वित्त आयोग के समक्ष प्रस्तुत किये जाने वाले प्रतिवेदन में सम्मिलित कर सकती है। यदि समूची योजना कार्यान्वित हो जाती है तो नगरपालिकाओं की वित्त व्यवस्था सम्पूर्ण राष्ट्र की वित्त व्यवस्था का एक आवश्यक घटक बन जायेगी।

राज्य सरकार द्वारा स्थानीय निकायों को दिये जाने वाले अनुदान की धारणा इस आधार पर भी की जाती है कि इनसे इन निकायों की स्वायत्तता को ठेस पहुँचानी है। वस्तुतः राज्य द्वारा दिया जाने वाला अनुदान स्थानीय निकायों के कुल व्यय का संगमण एक ओरार्ड से अधिक नहीं होने के बावजूद स्थानीय शासन पर राज्य का नियंत्रण अत्यधिक व्यापक और कठोर हो जाता है। अपने इस नियंत्रणकारी अधिकार का उपयोग राज्य सरकार पुनिग माजेंट जैसा व्यवहार करके करती है जिससे इन संस्थाओं का स्वायत्तिक विकास नहीं हो पाता है। इस समस्या के समाधान हेतु यह सुझाव दिया जाना रहा है कि यदि स्थानीय संस्थाओं को वित्तीय दृष्टि से स्वावलम्बी और मजबूत बना दिया जाए तो वे धरन नागरिकों की आकांक्षाओं की पूर्ति अधिक मरननापूर्वक कर सकती हैं।

5 उधार या ऋण

नगरीय सस्थाओं के उपयुक्त विवरण से यह तथ्य स्पष्ट हो जाता है कि स्थानीय निकायों के राजस्व स्रोत नगर में विकास की गतिविधियों को संचालित करने के लिए पर्याप्त नहीं होते हैं इसलिए उधार या ऋण की भी स्थानीय भाय के एक और साधन के रूप में परिगणना की जाती है। अमरीकी विद्वान आर. एम. जैक्शन न भी यह अनुभव किया था कि “स्थानीय सस्थाओं को जो व्यापक कार्य हाथ में लेने होते हैं वे उनके वर्तमान राजस्व स्रोतों में पूरे नहीं किये जा सकने, अतः ऋण लेना आवश्यक हो जाता है।²³” प्रायः सभी देशों में स्थानीय सस्थाओं द्वारा ऋण लेने या ऋण जारी करने के लिए केन्द्रीय सरकार द्वारा सामान्य अधिनियम पारित कर दिया जाता है जिसकी वैधानिक सीमा में रहते हुए स्थानीय निकायों को इस हेतु अपने-अपने व्यापक उपबन्ध करने होते हैं। प्रायः सभी सथायें अपने बड़े विकासोन्मुख कार्यक्रमों को पूरा करने और जनता की स्थानीय आकांक्षाओं को संतुष्ट करने के लिए ऋण लेती हैं और नियमित सेवाओं का संचालन या तो वे अपने राजस्व स्रोतों से करती हैं या सरकारी अनुदान से।

अधिकतर विकसित देशों में स्थानीय सस्थाओं द्वारा जनता से सीधे ऋण लेने की व्यवस्था की गई है। अमेरिका के कुछ राज्यों में सार्वजनिक जनमत संग्रह के बाद ही ऐसा ऋण लिया जा सकता है। प्रायः इस प्रकार के सभी देशों में ऋणों की इस व्यवस्था को विनियमित करने की दृष्टि से सरकार की स्वीकृति या पर्यवेक्षण की व्यवस्था किसी न किसी रूप में विद्यमान दिखाई देती है, किन्तु यह नियन्त्रण केवल सतही और परोक्ष होता है। इसके विपरीत विकसित देशों में स्थानीय सस्थाओं द्वारा उधार ग्रहण या ऋण की व्यवस्था पर सरकार का नियन्त्रण अधिक सूक्ष्म पाया जाता है। इन देशों में प्रथम तो सरकार उधार ग्रहण की नीति से स्थानीय निकायों को बचाती है और यदि ऐसा करना समबल हो तो उचित दरो पर ऋण उपलब्ध कराने में उनकी सहायता करती है। कुछ देशों में तो सरकार स्वयं प्रमुख ऋण दात्री इकाई बन जाती है। ऐसा करने से सरकार समूचे राष्ट्रीय हित की दृष्टि से, स्थानीय सस्थाओं द्वारा विकास की एक सामान्य नीति अपनाने पर अपना व्यापक नियन्त्रण स्थापित कर लेती है। इसके साथ ही यदि ऋण बाहर की संस्थाओं से लिया जा रहा है तो सरकार उसकी प्रत्याभूति भी प्रदान करती है।²⁴

भारतवर्ष में स्थानीय निकायों द्वारा ऋण लेने की शक्ति का विनियमन केन्द्रीय सरकार द्वारा पारित स्थानीय प्राधिकरण ऋण अधिनियम 1914 द्वारा

होता है। कतिपय राज्य सरकारों ने भी इस विषय पर पृथक अधिनियम बना लिए हैं किन्तु वे सब केन्द्रीय अधिनियम के नमून पर आधारित हैं। उपर्युक्त केन्द्रीय अधिनियम के प्रावधानों के अन्तर्गत स्थानीय निकायों का राज्य सरकार या अन्य किसी स्रोत से ऋण लेने की शक्ति निम्नलिखित उद्देश्यों के लिए निरदिष्ट की गई है

1 नगरपालिकाओं के निर्माण कार्यों,

2 भूमि के अधिग्रहण हेतु,

3 अभाव, अरान या दुर्मिष के समय सहायताकार्यों के संचालन और उनके विनियमन हेतु,

4 किसी महामारी या खतरनाक रोग की रोकथाम के कार्यक्रमों हेतु,

5 स्थानीय शासन में सुधार, सड़कबानीन कार्यों तथा पुराने ऋण के भुगतान हेतु।

इस प्रकार उपरोक्त प्रावधानों से यह परिमार्जित होता है कि यदि नगरीय निकाय अपने नियमित राजस्व में अवन दायित्वा को पूरा न कर सकें तो वे उनकी पूर्ति हेतु ऋण ले सकते हैं। सभी स्थानीय निकायों को ऋण लेने के लिए राज्य सरकार की अनुमति लेनी होती है। अधिनियम में यह प्रावधान किया गया है कि ऋणों की दरम पांच लाख रुपये से अधिक और उमे बायस अक्षयरी की अवधि 30 वर्ष से अधिक नहीं होनी चाहिए। यदि इन सीमाओं में राज्य स्तर पर कोई परिवर्तन करना आवश्यक जान पड़ता है तो इस हेतु केन्द्रीय सरकार की स्वीकृति लेनी होगी। नगर निगम वू हि नगरीय स्थानीय शासन के सर्वोच्च और वृहद शक्ति प्राप्त निकाय होने हैं अतः उन्हें उधार लेने के मामले में अधिक स्वतन्त्रता मिली होती है। वे अपनी अवन सम्पत्ति और वगे की तमानत पर ऋण भी जारी कर सकते हैं। मारनवर्ष में स्थानीय निकायों द्वारा ऋण लेने के इस प्रावधान का अधिक उपयोग इसलिए नहीं किया जा सका है कि न तो केन्द्रीय सरकार और न ही राज्य सरकार स्थानीय निकायों का ऋण लेने के मामले में अधिक स्वतन्त्रता प्रदान कर सकी है। वस्तुतः उनके द्वारा ऋण लेने की शक्ति को सरकार द्वारा सदह भी दृष्टि से ही देखा जाना है। येन भी स्वयं केन्द्र सरकार और अधिकतर राज्य सरकारें ऋण भार में इतनी दबी हैं कि वे शासन के तीसरे स्तर की इन सस्थाओं को ऋण लेने के मामले में कोई उदार दृष्टि प्रस्तुत नहीं कर पायी है। भारत के अनिच्छित अन्य विकासशील देशों में भी स्थानीय सस्थाओं के ऋण लेने की शक्ति पर सरकारों द्वारा तरह-तरह के बंधन लगाये गये हैं।

आधुनिक युग में सरकार की इस मनोवृत्ति, जिसके अन्तर्गत वे स्थानीय निकायों को ऋण लेने के प्रति निहत्साहित करती रही है, को उचित नहीं माना जा रहा है। अब यह अनुभव किया जा रहा है कि ऐसी संस्थाओं का विकास होना चाहिए जो इन स्थानीय संस्थाओं को समय पर ऋण उपलब्ध करा सकें। इंग्लैंड में स्थानीय संस्थाएँ एक स्वतन्त्र सांविधानिक संस्था सार्वजनिक कार्य ऋण बोर्ड से तथा बैंकों और भवन समितियों से ऋण प्राप्त करती हैं। बेल्जियम और डेनमार्क में भी नगरीय इकाईयों को ऋण देने वाली संस्थाएँ विद्यमान हैं जबकि नीदरलैंड में स्थानीय निकाय और वहाँ की सरकार मिलकर इस प्रकार की ऋण दात्री संस्थाओं की स्थापना करती हैं। अनेक योरोपीय देशों में नगरीय इकाईयों को ऋण देने वाली विशेष बैंक स्थापित की गई हैं। जर्मनी में समस्त स्थानीय निकायों ने अपना एक ऋण बैंक बनाया है जहाँ से वे ऋण प्राप्त करने में सफल होती हैं।²⁵

भारतवर्ष में भी आन्ध्रप्रदेश में सरकार एवं स्थानीय निकायों ने मिलकर एक 'कॉमन गुड फ़न्ड' स्थापित किया है। इसी तरह केरल में नगरीय विस्तार विकास निगम बनाया गया है जहाँ से स्थानीय निकायों को ऋण प्राप्त होता है। जीवन बीमा निगम भी स्थानीय निकायों को अपनी शर्तों पर ऋण देने के लिए सदैव तत्पर रहता है। प्रायः सभी विकासशील और विकसित देशों में ऋण-पत्र जारी करने की दिशा में भी दिनों दिन प्रगति हो रही है। विशेष तौर पर विकसित देश इस दिशा में बहुत आगे हैं।

सरकार द्वारा, नगर निकायों के उधार ग्रहण या ऋण की शक्ति को विनियमित करने में जो रुचि ली जाती है उससे जहाँ एक ओर स्थानीय निकायों की आर्थिक स्थिति को सुधारने में मदद मिलती है वहीं समूचे देश की आर्थिक गतिविधियों को एक समान स्तर पर समन्वित, सुनियोजित और विनियमित करने में भी वह सफल होती है। सरकार के इस हस्तक्षेप से विभिन्न स्थानीय निकायों के बीच विद्वेषपूर्ण प्रतियोगिता का वातावरण भी बनने से रुक जाता है।

स्थानीय निकायों द्वारा जनहित के जो कार्य अब हाथ में लिये जा रहे हैं उनकी प्रकृति, महत्व और प्राथमिकताओं को देखते हुए यह सुझाव दिया जाता रहा है कि स्थानीय निकायों को न केवल अपने स्वयं के राजस्व स्रोतों को विकसित करने के लिए प्रोत्साहित किया जाय अपितु उन्हीं के अनुरूप उनके द्वारा ऋण लेने की शक्ति के प्रति भी उदारता का दृष्टिकोण अपनाया जाना अपेक्षित है। इस हेतु निम्नांकित सुझाव प्रमुख तौर पर दिये गये हैं : ²⁶

1. ऋण की स्वीकृति के लिए सरल प्रक्रिया निर्धारित की जाय जो आसानी से समझी जा सके,

2. ब्याज की दर न्यूनतम रखी जाय,

3. ऋण वापस घटा करने की अवधि प्रत्येक स्थानीय निकाय की परिस्थिति को ध्यान में रखकर निर्धारित की जाय,

4. केन्द्र सरकार या सम्बन्धित राज्य सरकार को चाहिये कि वे स्थानीय निकायों को खुले बाजार में ऋण लेने में अपनी प्रत्याभूति प्रदान करें,

5. राज्य सरकार को चाहिए कि वह अपने स्तर पर स्थानीय निकायों की सहायता के लिए एक आवश्यक निधि स्थापित करें जिसमें से नगरीय निकायों को उनके व्यापक दायित्वों को पूरा करने के लिए ऋण उपलब्ध कराया जा सके।

पंजाब में स्थानीय शासन (नगरीय) जाच समिति (1957) ने भी यह सुझाव दिया था कि स्थानीय निकायों को जल पूर्ति, जल विकास आदि विकास कार्यों के लिए राज्य सरकार द्वारा ऋण उपलब्ध कराये जाने की व्यवस्था की जानी चाहिये। छोटे निकायों को भी अपनी परियोजनाओं के लिए पर्याप्त ऋण धीरे धीरे अनुदान दिया जाना चाहिये।

पूर्व में उल्लेख किया जा चुका है कि ग्रामीण-नगरीय सम्बन्ध समिति ने इस तथ्य का समर्थन किया है कि प्रत्येक राज्य में नगरपालिकाओं की पूंजीगत आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए एक नगरपालिका वित्त निगम की स्थापना की जानी अपेक्षित है। इस समिति ने नगरीय निकायों को उनकी परिवहन व्यवस्था, दुग्धपूर्ति, बिजली, बाजार, होटल आदि उद्यमों की पूंजीगत आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए ऋण उपलब्ध कराने हेतु इस प्रकार के वित्त निगम की स्थापना का सुझाव दिया है। समिति का मत था कि धारम्भ में ऐसे वित्त निगम की पूंजी कम करीब रुपये होनी चाहिए जिसमें भारत सरकार, रिजर्व बैंक, जीवन बीमा निगम, स्टेट बैंक ऑफ इण्डिया तथा अन्य वित्तीय संस्थाओं एवं जनता का धनदान सम्मिलित हो। इस वित्त निगम को यह अधिकार भी होना चाहिए कि वह केन्द्रीय सरकार की प्रत्याभूति में बाजार में ऋण पत्र जारी कर सके। यह वित्त निगम नगरपालिकाओं को ही ऋण प्रदान करे। समुक्त राष्ट्र गप के एक प्रतिवेदन में, ग्रामीण-नगरीय सम्बन्ध समिति द्वारा प्रस्तावित इस नगरपालिका वित्त निगम के सुझाव का समर्थन किया गया है।²² इस प्रतिवेदन में यह विचार व्यक्त किया गया है कि ऐसा ऋण अधिकरण न केवल स्थानीय निकायों

को उचित दर पर श्रृणु ही उपलब्ध करायेगा, बल्कि विशिष्ट योजनाओं के सन्दर्भ में तकनीकी सलाह के साथ ही दीर्घकालीन आयोजना को भी प्रोत्साहन दे सके, ऐसा प्रयत्न किया जाएगा। इस प्रकार स्थापित श्रृणु सस्या को आयोजना की दृष्टि से समस्त नगरीय स्थानीय सस्याओं की श्रृणु आवश्यकताओं के विषय में व्यापक अनुमान लगाना चाहिए ताकि विकास कार्यक्रमों का निरूपण करते समय इन बातों का ध्यान रखा जा सके।

इसमें कोई सन्देह नहीं कि जिस श्रृणुदात्री सस्या की अभिकल्पना की गई है यदि व्यवहार में स्वस्थ मनोवैज्ञानिक आधार पर इस सपने को साकार किया जा सके तो नगरीय स्थानीय शासन के विकास के मार्ग में नया अध्याय आरम्भ किया जा सकता है। स्थानीय शासन की इकाईयाँ शासन के महत्वपूर्ण दायित्वों का निर्वाह कर रही हैं अतः उन्हें राजस्व के क्षेत्र में हर दृष्टि से सक्षम बनाना अत्यन्त आवश्यक है। भारत जैसे विकासशील देश में स्थानीय शासन के अतुल्य दायित्वों को देखते हुए उदार शर्तों तथा पब्लिक उद्देश्यों के लिए श्रृणु लेने की पर्याप्त संस्थागत व्यवस्था की जानी चाहिए। राज्य सरकारी को मिलकर इस दिशा में सामूहिक चिन्तन को बढ़ावा देना उपयोगी रहेगा।

भारतवर्ष में केवल नगरीय सस्याओं की ही नहीं अपितु ग्रामीण क्षेत्रों में कार्य करने वाली स्थानीय संस्थाओं की वित्तीय स्थिति भी कमजोर है। विगत अध्याय में इस स्थिति के लिए उत्तरदायी कारकों की खर्चा करते हुए यह व्यक्त किया जा चुका है कि चूँकि स्थानीय संस्थाओं को संविधान ने आय के स्वतन्त्र स्रोतों का आवंटन नहीं किया है इसलिए ये संस्थायें अपनी वित्तीय स्थिति के लिए पूर्णतः सम्बन्धित सरकार पर अविलंबित रहती हैं। इन संस्थाओं की वित्तीय आवश्यकताओं का कोई देशव्यापी अध्ययन नहीं किया गया है इसलिए यह कहना सम्भव नहीं है कि इन संस्थाओं के पास अपने काम-काज को मुचाए रूप से संचालित करने के लिए प्रति व्यक्ति कितनी वार्षिक धामदनी होनी चाहिये। पिछले दो दशकों में जिस गति से रुपये का प्रचलन हुआ है और इस कारण सामाजिक सेवाओं के सम्पादन पर प्रशासनिक व्यय में जिस तरह से वृद्धि हुई है उसका कोई सटीक मूल्यांकन करना सम्भव नहीं है। यद्यपि नगरीय संस्थाओं की आय में भी इस दौरान वृद्धि हुई है किन्तु बढ़ते हुये मूल्यों और नूतन दायित्वों में उत्पन्न हुई व्यय मदों के सम्मुख इनकी बढ़ी हुई आय का कोई विशेष महत्व नहीं रह गया है। इस कारण ये संस्थाएँ अपने नागरिकों की व्यवस्थित और मन्तोप-जनक सेवा करने में सफल नहीं हो पा रही हैं।

भारतवर्ष के प्रायः समस्त राज्यों में इस बात के कोई प्रयत्न नहीं किये गये हैं कि स्थानीय संस्थाओं को जो कार्यभार सौंपा हुआ है उसका व्यवस्थित अध्ययन करते हुए उसकी तुलना में उसे धन के साधन भी प्रदान किये जाय। स्थानीय संस्थाओं को मुख्यतः अपने करो से जो राशि प्राप्त होती है उसके प्रति-रिक्त अनुदान पर भी निर्भर रहना पड़ता है। धन के इन दोनों ही स्रोतों की अपनी-अपनी सीमायें हैं। जहां तक करो से धन का सम्बन्ध है यह पूर्व में भी व्यक्त किया जा चुका है किन्तु पुनः दोहराना आवश्यक है कि प्रथम तो ममस्त स्थानीय संस्थाएँ करारोपण के अपने अधिकार का अत्यन्त सरोचपूर्वक प्रयोग करती हैं अर्थात् स्थानीय संस्थाएँ अपने नागरिकों पर कर लगाने में हिचकिचाती हैं, वे कर लगाने का निर्णय खुले मन से नहीं कर पाती हैं। यदि कुछ संस्थाएँ अपने दायित्वों को प्रभावी तरीके से सम्हालित करने की दृष्टि से कर लगाने का निर्णय भी करती हैं तो कोई भी नया कर सम्बन्धित विधान के अन्तर्गत राज्य सरकार की पूर्वं अनुमति के बिना आरोपित नहीं किया जा सकता है। इस स्थिति में नया कर लगाने का निश्चय करने वाली नगरीय इकाई को अपने इस प्रस्ताव को स्वीकृति हेतु राज्य सरकार के पास भिजवाना होता है। राज्य सरकार की स्थिति यह है कि स्थानीय संस्थाओं के द्वारा करो के प्रस्ताव को वे अत्यन्त उदासीनता से लेती हैं और महीनो तक उन पर धनिर्णय की स्थिति बनी रहती है। इस सम्बन्ध में यदि यह कहा जाय कि करो के आरोपण में न केवल स्थानीय संस्थाएँ ही सरोच करती हैं अपितु राज्य सरकार भी अपनी नियन्त्रणकारी शक्ति के द्वारा ऐसा वातावरण उत्पन्न करती हैं कि स्थानीय संस्थाएँ करो का कोई नया प्रस्ताव राज्य सरकार को भिजवाने के लिए अपने धापको प्रेरित अनुमत्त नहीं करती। यह स्थिति बलपना नहीं, यथार्थ की अभिव्यक्ति है।

करो के आरोपण के सम्बन्ध में दूसरी विचित्र स्थिति नगरीय संस्थाओं के मन्दर्भ में यह छाती है कि जो कुछ कर उपरोक्त स्थिति में आरोपित कर दिये जाते हैं उन करो की राशि का पूरा एकाग्रण नहीं हो पाता है। इस स्थिति के लिए पूरी तरह नगरीय निवासियों के प्रशासन तन्त्र को जिम्मेदार माना जा सकता है। प्रशासनिक चिन्तकों को यह बात ध्यात रख समझ में नहीं आ गयी है कि कानून की दृष्टि में आरोपित करो का पूर्ण रूप से एकाग्रण करने में नगरीय निवास के अधिकार प्राप्त प्रशासनिक अधिकारी क्यों असमर्थ रहते हैं? यहाँ एक और अत्यन्त रोचक स्थिति यह है कि राज्य सरकार का शासन प्रभुत्व विमान और स्थानीय संस्थाओं का निदेशात्मक जो कि इन संस्थाओं पर नियन्त्रण करने के लिए उत्तरदायी है, भी नगरीय निवासियों की इस असमर्थता के लिए

कोई प्रभावी कार्यवाही नहीं कर पाते हैं। इस सन्दर्भ में अब तक कोई सटीक अध्ययन तो उपलब्ध नहीं हो पाया है कि नगरीय सस्थायें आरोपित करो की कितना अंश एकत्र कर पाती हैं और कितना नहीं कर पाती है किन्तु मोटे तौर पर यह कहा जा सकता है कि नगरीय सस्थायें आरोपित करो की राशि का लगभग 40% भाग जनता से एकत्र नहीं कर पाती हैं। यह स्थिति नगरीय सस्थायों की दयनीय वित्तीय स्थिति के कारण का स्पष्टीकरण मानी जा सकती है।

प्रो मुतालिब एव खान ने अपनी पुस्तक में यह मत भी व्यक्त किया है कि ये सस्थाएँ स्थानीय करो की जितनी भी राशि एकत्र कर पाती है वे प्रायः उसे नागरिक आकांक्षायों की पूर्ति की दिशा में ठीक तरह से व्यय भी नहीं कर पाती हैं। इस टिप्पणी का आशय यह है कि नगरीय सस्थायों का वित्तीय प्रशासन इतना कमजोर है कि न केवल वह आरोपित करो को पूर्णतः एकत्र नहीं कर पाता अपितु वह उनका व्यय भी नागरिक हित में नहीं कर पाता है।

नगरीय सस्थायों की इस कमजोर वित्तीय स्थिति के लिए स्वयं नागरिकों का दृष्टिकोण भी कम उत्तरदायी नहीं है। नागरिक यह तो चाहते रहते हैं कि नगरीय सस्थायों द्वारा उन्हें अधिकाधिक सेवाएँ दी जाय किन्तु यदि नगरीय सस्थायें उसके बदले में कोई कर आरोपित करना चाहती हैं तो नागरिकों की प्रथम प्रतिक्रिया, उनका विरोध करने की रहती है। समस्त विकासशील देशों में प्रजातन्त्र के शैशव में होने के कारण इन समस्याओं का सामना करना पड़ता है किन्तु नागरिकों को इस बात के लिए तो चिन्तन करना ही होगा कि यदि वे स्थानीय सस्थायों से अधिक सेवाओं की अपेक्षा करते हैं तो उन्हें बड़े हुए करो को देने के लिये भी अपने आप को मानसिक दृष्टि से तैयार करना होगा। नगरीय सस्थायों को भी कर निर्धारण और वसूली में होने वाली प्रशासनिक गड़बड़ियों और अपने वित्तीय प्रशासन में किसी भी प्रकार की अपर्याप्तता, भ्रष्टाचार और पक्षपात को कठोरता से रोकना होगा। जब तक नगरीय सस्थायें अपनी सेवाओं की तुलना में आय के स्रोतों का विकास स्वयं नहीं करेंगी, राज्य सरकार भी उन्हें इस हेतु मदद नहीं करेंगी। ये सस्थायें अपने प्रशासन तन्त्र में आवश्यक सुधार नहीं करेंगी तब तक न तो वे नागरिकों की अपेक्षाओं की मटीक पूर्ति कर पायेंगी और न ही प्रजातन्त्र की पाठशालायें निष्ठ हो सकेंगी।

इन समस्याओं की वित्तीय स्थिति में सुधार के लिए निम्नलिखित सुझाव विचारणीय हो सकते हैं :

1. भारतवर्ष के सघात्मक ढाँचे के विशेष सन्दर्भ में, केन्द्रीय सरकार का यह दायित्व बन जाता है कि वह नगरीय संस्थाओं के सुदृढ़ कार्यकलाप को सुनिश्चित करने के लिए न केवल इन संस्थाओं को संविधान में स्थान दे अपितु इन्हें संविधान में ही आय के स्रोत भी उपलब्ध कराये। संविधान के स्तर पर ऐसा कर दिये जान से सारे देश की स्थानीय संस्थाओं का ढाँचा जहाँ एक धार संवैधानिक बन सकेगा वहीं उनके बड़े हुए कार्यकलापों को निभाने के लिए उन्हें व्यापक धार्मिक स माधन भी उपलब्ध हो जायेंगे।

2. समस्त राज्य सरकारों को अपने विधान मण्डल द्वारा बनाये हुए अधिनियमों की पालना सुनिश्चित करनी चाहिए। एक बार अधिनियम पारित कर देने के पश्चात्, ऐसा प्रतीत होता है कि राज्य सरकारें पश्चात् बनीं जाल में उनके प्रावधानों का अवलोकन तक नहीं करती हैं। स्थानीय संस्थाओं की कमजोर वित्तीय स्थिति एक सीमा तक वर्तमान कानूनी परिप्रेक्ष्य में ही हल की जा सकती है, यदि राज्य सरकार अपने राज्य में प्रवर्तित कानूनों को सही तरीके से कार्यान्वित करने लगे। वर्तमान अधिनियमों में जब यह प्रावधान किया गया है कि स्थानीय संस्थाएँ कोई नया कर लगाकर अपनी आय बढ़ा सकती हैं तो फिर स्थानीय संस्थाओं द्वारा पर्याप्त नये करों के प्रस्ताव को राज्य सरकार सम्यक् समय तक क्यों अनिर्णित रखती हैं। यदि राज्य सरकार स्थानीय संस्थाओं को सक्षम बनाना चाहती है, उन्हें प्रशासन की प्रभावी आधारभूत इकाइयों के रूप में देखना चाहती है तो उनके साथ अनिर्णय का नहीं अपितु प्रशासनिक तरदस्ता और प्रोत्साहन का व्यवहार करना होगा। राज्य सरकार को चाहिए कि स्थापित शासन विभाग में एक पृथक् प्रशासकीय प्रकोष्ठ की स्थापना करें। यह प्रकोष्ठ इस बात के लिए उत्तरदायी हो कि वह राज्य में कार्यरत समस्त नगरीय संस्थाओं की वित्तीय स्थिति का आकलन-सूच्यारण करे, उनके द्वारा प्रस्तुत वित्तीय प्रस्तावों को तुरन्त स्वीकृति दे और उनकी समस्याओं का अविलम्ब समाधान करे।

3. राज्य सरकारों को चाहिए कि राज्य में कार्यरत विभिन्न प्रकार की नगरीय इकाइयों की उनके दायित्वों के अनुसूच कार्यक धाय का एक अनुमान तैयार करे और यह सुनिश्चित करे कि उन्हें उनकी आवश्यकता के अनुसूच साधन किस प्रकार मिल सकते हैं। इस सन्दर्भ में स्थानीय संस्थाओं द्वारा आरोपित करों में प्राप्त राशि और उसी के अनुसूच अनुदान का विनिर्णय भी किया जा सकता है।

4. सभी स्थानीय संस्थाओं को यह प्रयत्न भी करना होगा कि अपनी धाय के स्त्रोतों का अधिकतम उपयोग करें। करारोक्त तदा उनकी समूची में वर्तमान

अकार्यकुशलता और शिथिलता की स्थिति जब तक दूर नहीं की जाएगी तब तक इनकी वित्तीय स्थिति में सुधार लाना सम्भव नहीं लगता है ।

5. राज्य में कार्यरत सभी प्रमुख राजनीतिक दलों को यह सहमति विकसित करनी होगी कि नगरीय संस्थाओं द्वारा आय बढ़ाने के प्रयासों का वे राजनीतिक कारणों से कोई विरोध नहीं करेंगे । यह कदम भी इन संस्थाओं की आय बढ़ाने में पर्याप्त सहायता कर सकता है ।

6. समस्त नगरीय संस्थाओं को, विशेषकर उसके प्रबंधकों को अपनी संस्था की प्रशासकीय स्थिति में इस दृष्टि से सुधार करना होगा कि आरोपित कर पूरी तरह वसूल किये जा सकें और जो राशि करो से वसूल होती है उसका नागरिकों के व्यापक हित में कल्याणकारी कार्यों पर व्यय किया जा सके ।

7. इसी संदर्भ में, राज्य सरकार और स्थानीय स्वायत्त शासन निदेशालय का यह कर्तव्य हो जाता है कि नगरीय संस्थाओं पर नियंत्रण और पर्यवेक्षण के अपने अधिकारों का सतर्क होकर इस तरह उपयोग करें कि उनका हस्तक्षेप नगरीय संस्थाओं की वर्तमान अकार्यकुशलता, शिथिलता और एक सीमा तक उत्पन्न हो गयी अकर्मण्यता को न केवल समाप्त करें अपितु स्थानीय संस्थाओं को नागरीय समस्याओं के समाधान में सक्षम और कार्यकुशल प्रशासनिक इकाइयाँ बना सके । प्रशासनिक कार्यकुशलता और मितव्ययता के उद्देश्यों की प्राप्ति प्रभावी पर्यवेक्षण और समुचित और समुचित नियंत्रण के बिना नहीं की जा सकती । पर्यवेक्षकीय अधिकारियों को इस तथ्य को भली-भाँति समझाना होगा ।

8. स्थानीय संस्थाओं में व्याप्त प्रशासकीय अष्टाचार समाप्त किया जाना चाहिए ।

9. स्थानीय संस्थाओं को करो की बकाया राशि वसूल करने की सर्वोच्च प्राथमिकता देनी चाहिए ।

10. नगरीय क्षेत्र में प्रशासकीय अपव्यय को रोकने की दिशा में पहल की जानी चाहिए । अनेक बार राजनीतिज्ञों, मन्त्रियों आदि के स्वागत समारोहों पर निवाय की क्षमता और निर्धारित राशि से अधिक व्यय कर दिया जाता है, जो उचित नहीं है ।

11. नगरपालिका में उपलब्ध मानव शक्ति और कार्य निष्पादन के मध्य तादात्म्य स्थापित किया जाना चाहिए । यह स्थिति समाप्त की जानी चाहिए कि

कुछ कमचारी राजनीतिक प्रश्रय के कारण बिना काम के ही नियुक्ति प्राप्त कर लेते हैं। ऐसे तत्वों की उपस्थिति, अन्य कामियों के कार्य व्यवहार और कुशलता को विचरीन रूप से प्रभावित करती है, जिसे ईमानदारी से नियंत्रित किए जान की आवश्यकता है।

12 नगरपालिका, जो कर आरोपित करती है, उनकी उपादेयता के सन्दर्भ में जनता में जागरूकता का वातावरण बनाये जाने की भी आवश्यकता है। यदि जनता को यह विश्वास हो जाये कि जो कर आरोपित किये जा रहे हैं, उनसे प्राप्त राशि को उन्हीं के कल्याण और विकास के लिए व्यय किया जायेगा तो सम्भवतः जनता द्वारा करों के विरोध में कमी आ सकेगी।

13 करों की प्रशामकी व्यवस्था सरल बनायी जानी चाहिए। करों की वर्तमान प्रशामकीय व्यवस्था इतनी जटिल, दुरुह और उलझनपूर्ण है कि बहुत से घरे निले नागरिक भी उन्हें चुकाने में शठिनाई अनुभव करते हैं। करदाता की परेशानी के ऐसे समस्त स्थलों को समाप्त करने की पहल की जानी आवश्यक है।

14. राज्य सरकार को चाहिए कि इन सम्थाओं के वाम-काज के उन क्षेत्रों में कोई हस्तक्षेप न करें जिनमें निर्णय रूप से नगरीय इकाई की ही लेना है। यदि नगरीय इकाई के निर्वाचित पापेंद नियुक्ति निर्माण के स्तर पर यह अनुभव करेंगे कि उसमें निर्वाचित प्रतिनिधियों की कोई भूमिका नहीं है और निर्णय ऊपर से थोप दिये जाते हैं तो यह स्थिति न केवल असोसिअल है अपितु नागरिकों की स्थानीय सम्थाओं में भागीदारी के लिए निरुत्साहित भी करती है। लोकनग्न के व्यापक हित में इस स्थिति को ठीक से आत्ममान किया जाना चाहिए।

15 ग्रामीण-नगरीय सम्बन्ध समिति ने प्रत्येक राज्य में एक नगरपालिका वित्त आयोग की स्थापना का सुझाव दिया है। इस आयोग का मुख्य उद्देश्य नगरीय सम्थाओं को जलदाय, लपवाई, स्वास्थ्य तथा अन्य अनिवार्य गवामों में उत्पन्न वित्तीय आवश्यकताओं का अध्ययन करना तथा उनकी पूर्ति के लिए साधन जुटाना है। राज्य में इस आयोग की नियुक्ति वित्त आयोग की नियुक्ति से पहले की जानी चाहिए ताकि इसके द्वारा अनुमून वित्तीय आवश्यकताओं का आकलन कर सम्भावित राशि को राज्य सरकार के उस प्रतिवेदन में सम्मिलित किया जा सके जो वित्त आयोग की प्रस्तुत किया जाना है। इस सुझाव को कार्यान्वित करने में केन्द्र, राज्य और स्थानीय शासन की वित्तीय व्यवस्था को एकीकृत रखकर देने में निर्णायक सहायता मिलेगी।

16. राज्य स्तर पर स्वायत्त शासन संस्थाओं को उनकी पूंजीगत आवश्यकताओं की पूर्ति हेतु ऋण आदि उपलब्ध कराने के लिए भी उपरोक्त नगरपालिका वित्त आयोग महायत्ना कर सकता है। यह चिन्ता की बात है कि ऐसे आयोग की स्थापना का सुभाव अब से 25 वर्ष पहले दिया गया था किन्तु इसकी उपादेयता का परीक्षण भी नहीं किया गया है।

इन सुझावों के अतिरिक्त, स्थानीय संस्थाओं को सुदृढ़ और सशक्त बनाने के लिए जब पहल की जाएगी तो अपने आप एक ऐसा वातावरण बनेगा जिसमें जनता राज्य सरकार और केन्द्र सरकार यह अनुभव कर सकेगी कि इस दिशा में अन्य क्या प्रभावी कदम उठाये जा सकते हैं। सुझावों की उपरोक्त सूची अब तक के अनुभव पर आधारित है किन्तु चिन्तकों की यह मान्यता है कि यदि सच्चे मन से किसी काम को आरम्भ किया जाय तो उस हेतु आवश्यक वातावरण अपने आप बनने लगता है और फिर किसी प्रकार के बाह्य सुझाव की आवश्यकता ही नहीं रहती है।

नगरीय स्थानीय शासन के वित्तीय प्रशासन को पूरी तरह समझने के लिए संक्षेप में उसके बजट और लेखा पालन तथा लेखा परीक्षण की जानकारी भी आवश्यक है।

नगरीय संस्थाओं का बजट

बजट वित्तीय प्रशासन का एक अत्यन्त महत्वपूर्ण आयाम है। प्रायः सभी नगरीय संस्थाएँ अपना बजट तैयार करती हैं। ये संस्थाएँ राज्य सरकार द्वारा निर्धारित प्रपत्रों में अपना बजट तैयार करती हैं और उसमें केन्द्र तथा राज्य सरकार की भांति ही गत वर्ष के वास्तविक आकड़े, आलू वर्ष के अनुमानित आकड़े, उपलब्ध वास्तविक आकड़े एवं आगामी वर्ष के अनुमानित आकड़े प्रस्तुत किये जाते हैं। यह बजट वार्षिक होता है और म्यूचुअल इकाई का एक ही बजट बनता है।

समस्त नगरीय संस्थाएँ अपना बजट तैयार कर राज्य सरकार के विचारार्थ प्रस्तुत करती हैं। राज्य सरकार के स्वायत्त शासन निदेशालय और उसके पश्चात् स्वायत्त शासन विभाग द्वारा इस बजट की जांच की जाती है। राज्य सरकार अपनी इस जांच या बजट परीक्षा में यह सुनिश्चित करती है कि बजट में ऋणों की अदायगी की व्यवस्था की गई है या नहीं और बजट को उन सिद्धान्तों के अनुरूप और उसी तरह बनाया गया है जिस तरह राज्य सरकार ने प्रस्तावित किया हुआ है। जिन संस्थाओं पर ऋण का

भार कम होता है या यह भार नहीं होता है वे बजट निर्माण में अपेक्षाकृत अधिक स्वतन्त्रता का उपयोग कर पाते हैं। किन्तु जो मर्यादा श्रृंखलाएँ हैं उन्हें राज्य सरकारों के अधिक कठोर नियंत्रण की प्रक्रिया से गुजरना होता है। नगर निगम की बजट निर्माण में अधिक आजादी होती है, उन्हें न तो बजट पर राज्य सरकार की स्वीकृति प्राप्त करनी होती है और न ही व्यय की राशियों के सम्बन्ध में राज्य सरकार के आदेशों की प्रतीक्षा करनी पड़ती है।

विभिन्न राज्यों में नगरपालिकाओं पर बजट के सम्बन्ध में राज्य सरकार के नियन्त्रण का अन्तर पाया जाता है। राजस्थान में बजट में प्रावधान होने पर भी पाच हजार रुपये से अधिक की राशि व्यय करने के लिए राज्य सरकार की अनुमति आवश्यक होती है। असम, केरल, मध्यप्रदेश, तमिलनाडु, उड़ीसा तथा राजस्थान में नगरपालिकाओं के बजट पर राज्य सरकार का अनुमोदन आवश्यक है जबकि महाराष्ट्र, उत्तरप्रदेश, पश्चिमी बंगाल में यह प्रावधान किया गया है कि बजट के सम्बन्ध में राज्य सरकार की अनुमति की उम्मीद नगरपालिकाओं की आवश्यकता है जो कि श्रृंखलाएँ हैं।

वित्तीय प्रशासन के क्षेत्र में राज्य सरकार द्वारा किये जाने वाले इस नियन्त्रण की विस्तृत छद्मा भी मानते हैं और दूसरी ओर उसकी घातिलता भी करते हैं। कुछ विद्वानों का ऐसा मत है कि नगरीय सस्थाओं पर राज्य सरकार का वित्तीय नियंत्रण अधिक है जिसे हटाना चाहिए। उनका मत है कि वित्तीय नियंत्रण नगरपालिकाओं की स्वायत्तता का हनन होता है। वे ऐसा मत मानते हैं कि यदि स्थानीय शासन की सस्थाएँ अपनी स्थिति को धार्मिक रूप में स्वायत्तता बना लेती हैं तो वे अधिक स्वतन्त्रता और स्वायत्तता के वातावरण में जन समस्याओं के निराकरण के यत्न में जुटी रह सकती हैं। राज्य द्वारा दी जाने वाली सहायता प्रायोगिक विभिन्न सीमाओं और बन्धनों के अन्तर्गत प्रकटी हुई होती है। न केवल उसके प्राप्ति करने में बल्कि उसके व्यय के बाद भी नोकरशाही की अधिकारी मनोवृत्ति के कारण अनेक बाधाओं का सामना करना पड़ता है। इसका यह फलाना नही कि ये सस्थाएँ ना निदान विषयों और राज्य सरकार अधिकारों की प्रतीक हैं बल्कि राज्य सरकारों ने अब तक अब भी सहायता दी है अब सहायता के बाद उनका एक परामर्शदाता या शिक्षक जैसा न रहकर मानिक सत्रदूष जैसा हो जाता है। इन अधिक स्वायत्तता के उद्देश्यों की पहली कदम यह है कि ये सस्थाएँ अधिकतम स्वायत्तता के और राज्य की सहायता पर कम से कम निर्भर रहें।

किन्तु इस समस्या का दूसरा पक्ष भी है। इन संस्थाओं के वित्तीय प्रशासन में राज्य सरकार के हस्तक्षेप को दूसरे चिन्तक अनुचित नहीं मानते हैं। अपने इस पक्ष के पक्ष में उनके अनेक तर्क हैं :²⁸

1 इन संस्थाओं की वित्तीय सहायता बनाये रखना और उन्हें वित्तीय दृष्टि से सुदृढ़ बनाना राज्य सरकार का दायित्व है।

2. इन संस्थाओं को जो ऋण राज्य सरकार से या अन्य इकाइयों से मिलता है उसके लिए राज्य सरकार द्वारा प्रत्याभूति प्रदान की जाती है। इस पृष्ठभूमि में यह सुनिश्चित करना राज्य सरकार का परम पावन दायित्व है कि वे संस्थाएँ अपने बजट में ऋणों को चुकाने हेतु आवश्यक प्रावधान कर रही हैं या नहीं।

3 अत्येक राज्य सरकार इन संस्थाओं को सामान्य और विशिष्ट ध्येय अनुदान देती है। अनुदान देने से राज्य सरकार इस कर्तव्य में बाधित हो जाती है कि वह यह देखे कि वर दाताओं के धन का इन संस्थाओं द्वारा सदुपयोग किया जा रहा है ?

4 समूचे राज्य में नगरीय संस्थाओं की कार्यकुशलता हेतु एक जैसे मान-दण्ड स्थापित करने और सेवाओं का एक न्यूनतम स्तर बनाये रखने के लिए राज्य सरकार के नियंत्रण को उचित ठहराया जाता है। यदि ये संस्थाएँ आर्थिक दृष्टि से दिवालिया हो जाय तो राज्य सरकार में एक विकट स्थिति उत्पन्न हो सकती है। अतः ऐसी स्थिति से बचने के लिए इन संस्थाओं पर राज्य सरकार का नियंत्रण आवश्यक माना जाता है।

5 प्रोफेसर आर्मेन्ग ने भी इन संस्थाओं पर राज्य सरकार के वित्तीय नियंत्रण को इस दृष्टि में उचित ठहराया है कि ऐसे प्रतिबन्ध एक न्यूनतम सेवा स्तर की प्रत्याभूति देते हैं इसलिए यह जन साधारण के हित में है।

लेखा पालन

प्रत्येक प्रशासनिक संस्थान अपने वित्तीय प्रशासन को सुव्यवस्थित स्वरूप देने की दृष्टि से उसका लेखा पालन करता है। लेखा पालन की प्रक्रिया के माध्यम से ही किसी संस्थान की वित्तीय स्थिति का सटीक आकलन किया जा सकता है और आसानी से यह पता लगाया जा सकता है कि उसके द्वारा आरोपित वर कितनी मात्रा में वसूल किये जा रहे हैं और कितनी मात्रा में वकाया रह गये हैं।

भारत में सभी राज्यों में लेखा प लन की प्रायः एक ही पद्धति प्रचलित है। इसका कारण यह है कि हमारा यहाँ केन्द्रीय स्तर पर नियन्त्रक और महा-लेखा पात कार्यालय लेखापालन और उनके परीक्षण की गतिविधि का संचालन करता है। प्रायः सभी राज्यों में जिस अधिनियम के अधीन स्थानीय स्थायी की संरचना की जाती है उसी अधिनियम में लेखापालन के सम्बन्धित प्रावधान भी सम्मिलित किये जाते हैं और स्थानीय इकाइयों में यह प्रवेश की जाती है कि वे लेखापालन में सम्बन्धित अपने कर्तव्य का निर्वहन उन्हीं प्रावधानों के अनु-सृत करें। राजस्थान नगरपालिका अधिनियम 1959 में यह व्यवस्था की गई है कि कुछ अपवादों को छोड़ कर कोई भी ऐसा व्यवस्था नहीं किया जाना चाहिए जिसके लिए बाट में प्रावधान न हो।²⁹ इन संस्थाओं के लेखापालन में सम्बन्धित नियमों में लेखा में सम्बन्धित विभिन्न अधिकारियों तथा लेखा अधिकारी लेखा-पाल एवं वित्तीय प्रशासन में सम्बन्धित अन्य अधिकारियों के अधिकारों व कर्तव्यों की विस्तृत विवेचना की गई है। ऐसा इसलिए किया जाता है ताकि पूरे राज्य में समस्त स्थानीय संस्थाओं के लेखापालन में एकत्वता स्थापित की जा सके। ऐसा कर दिये जाने से राज्य सरकार और उनकी पर्यवेक्षकीय इकाइयाँ राज्य में कार्यरत विभिन्न स्थानीय संस्थाओं का न केवल तुलनात्मक मूल्यांकन कर सकती हैं बल्कि उन पर प्रभावी वित्तीय नियंत्रण करने में भी सक्षम हो पाती हैं।

लेखापालन के अपने कर्तव्य के निष्पादन में ये संस्थाएँ धन द्वारा वसूल करों की राशि का अचूक विवरण रखती हैं। सभी संस्थाओं में यह धारणा भी जाती है कि वे अपनी सारी धनराशि सरकारी खजाना में जमा करावें। यद्यपि उन्हें राज्य सरकार की अनुमति से अन्य बैंकों में धन स्थानान्तरण की छूट भी दी जा सकती है।

लेखापालन का यह कर्तव्य सम्पूर्ण रूप से धन के अभाव में निष्पादित है कि इन संस्थाओं द्वारा करों का एकत्रण निमग्नता तक किया जाता है। हमारे देश में यह एकत्रण की स्थिति सम्पूर्णतः नहीं है। कई स्थानों में कार्य के प्रति निष्ठा ईमानदारी और समर्पण के अभाव में पर्यवेक्षकीय अधिकारियों द्वारा धन दायित्वों के निष्पादन में निर्बाध स्थानीय राजनीतिज्ञों के हस्तक्षेप और कर छूट नहीं करने वाले नागरिकों पर कोई कार्यवाही न होने के कारण करों की वसूली में बाधा पड़ सकती है और बाँट्या करों की राशि बढ़ रही है। यदि सभी स्थानीय संस्थाएँ इस दृष्टि से गुजर रही हैं इसलिए लेखापालन की उनकी प्रक्रिया पर इस स्थिति का प्रभाव स्पष्ट रूप से दृष्टिगोचर होता है। स्थानीय संस्थाओं

को अपनी करो की वसूली की स्थिति में सुधार के लिए उन करदाताओं को कुछ छूट देने पर विचार करना चाहिये जो अपने कर समय पर भ्रदा करने हैं। इसी तरह जिन कर्मचारियों द्वारा करो की 90% राशि वसूल कर ली जाती है उन्हें पुरस्कृत किया जा सकता है और जो कर्मचारी करो की राशि 60% से कम वसूल कर पाते हैं उन्हें दण्डित भी किया जा सकता है। इस तरह के कुछ कदम उठाने से स्थानीय सस्थाओं की वित्तीय स्थिति तो सुधड़ होगी ही साथ ही स्थानीय सस्थाओं के लेखापालन की गतिविधि भी सुनियमित हो सकेगी।

लेखा परीक्षण

बिसी भी प्रशासनिक सस्थान में यह देखना, कि धन का व्यय उचित रूप से बजट में निर्धारित उद्देश्यों के लिए ही किया गया है, राज्य सरकार के सार्द्धमत आदेशों की पूर्णतः अनुपालना की गई है, धन का व्यय अधिकृत प्राधिकारियों द्वारा ही किया गया है और बजट में स्वीकृत धनराशि बिना स्वीकृति के एक मद से दूसरे में मद में व्यय नहीं की गई है, लेखा परीक्षण के आवश्यक उद्देश्य माने जाते हैं।

स्थानीय सस्थाओं के लेखा परीक्षण का उत्तरदायित्व राज्य सरकारों पर होता है। इसी कारण राज्यों में लेखा परीक्षण की प्रक्रिया में कतिपय अन्तर पाये जा सकते हैं। मन् 1919 के पहले प्रान्तों के महालेखा परीक्षक इन सस्थाओं के लेखा परीक्षण के लिए उत्तरदायी थे किन्तु उसके पश्चात प्रान्तीय सरकारों को यह अधिकार दिया गया है कि वे इन सस्थाओं के लेखा परीक्षण का प्रबन्ध अपनी सुविधा के अनुसार करें। इस अधिकार के कारण कुछ प्रान्तों में लेखा परीक्षण का यह दायित्व महालेखापाल के पास रहा और कुछ में उसमें हटा लिया गया।

स्वतन्त्रता के पश्चात प्रायः सभी राज्यों में स्थानीय शासन के लेखा परीक्षण का कार्य स्थानीय निधि लेखा परीक्षक द्वारा किया जाता है। सरकारी प्रशासनिक संगठनों के सम्बन्ध में भारत के नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक द्वारा जो दायित्व मन्त्रादित किया जाता है वही दायित्व स्थानीय शासन के सम्बन्ध में स्थानीय निधि लेखा परीक्षक द्वारा वहन किया जाता है। प्रायः हर राज्य में एक स्थानीय निधि लेखा परीक्षक है। वह राज्य सरकार का प्राधिकारी है और राज्य सरकार के वित्त विभाग के प्रशासनिक नियंत्रण में कार्य

करता है। स्थानीय निधि लेखा परीक्षक के क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत राज्य की समस्त स्थानीय सस्थाएँ आती हैं।

राजस्थान राज्य में, राजस्थान स्थानीय निधि अकेक्षण अधिनियम, 1944 के अन्तर्गत स्थानीय निधि लेखा-परीक्षक, स्थानीय स्वायत्त शासन सस्थाओं का लेखा परीक्षण करता है। यह अधिकारी स्थानीय निधि लेखा परीक्षण विभाग का सर्वोच्च पदाधिकारी होता है और राज्य के वित्त सचिव की देखरेख और नियंत्रण में काम करता है। जयपुर में इसके मुख्यालय के प्रतिरिक्त राज्य भर में इसके पांच क्षेत्रीय कार्यालय भी हैं। इन क्षेत्रीय कार्यालयों के काम-काज का निर्देशन महायुक्त परीक्षक द्वारा किया जाता है जिसकी सहायता के लिए अकेक्षकों का पूरा दल नियुक्त होता है। लेखा परीक्षण का यह दायित्व लेखा परीक्षण निरीक्षक दलों द्वारा सम्पादित किया जाता है। ऐसे एक दल में एक लेखा अधिकारी, तीन अकेक्षक तथा एक कनिष्ठ अकेक्षक होता है। यह दल समस्त स्थानीय सस्थाओं के स्थानीय लेखों का पूर्व वर्णित नियमों के अनुसार अकेक्षण करता है और अपने इस प्रतिवेदन के साथ लेखा और लेखा परीक्षण की प्रक्रिया में सुधार के लिए आवश्यक सुझाव भी देता है। सभी स्थानीय निकायों को यह अग्रिम सूचना दे दी जाती है कि लेखा परीक्षण दल उनके यहां किन तिथियों में आ रहा है। आवश्यक होने पर या किसी निकाय में विशेष गड़बड़ी की शिकायत हो अथवा ग्राहक होने पर विशेष लेखा परीक्षण दल भी भेजे जा सकते हैं।

लेखा परीक्षण का यह प्रतिवेदन दो भागों में तैयार किया जाता है। इसके प्रथम भाग में प्रशामकीय दृष्टि से की गई वित्तीय अनियमितताओं का वर्णन होता है, जिसे परीक्षण नोट कहते हैं और इसके दूसरे भाग में ऐसी आपत्तियों का विवरण दिया जाता है जिन पर सस्थागत स्तर पर प्रशासकीय कार्यवाही अपेक्षित होती है। इस दूसरे भाग को आपत्ति विवरण कहा जाता है। यदि लेखापरीक्षण के दौरान किसी अधिकारी अथवा कर्मचारी की लापरवाही या दायित्व से सस्था को अधिक हानि होने का मामला सामने आये तो ऐसी स्थिति में निधि लेखा परीक्षक को अधिकार है कि वह सम्बन्धित अधिकारी या कर्मचारी को क्षति-पूर्ति के लिए उत्तरदायी ठहराये।³⁰ पश्चिमी बंगाल में क्षति पूर्ति की व्यवस्था नहीं है। तमिलनाडू, बिहार तथा उड़ीसा में, परीक्षक स्वयं ही सम्बन्धित कर्मचारी को क्षति-पूर्ति का आदेश देनेमें सक्षम हैं। किन्तु इन सभी राज्यों में सम्बन्धित कर्मचारियों और अधिकारियों को ऐसे आदेशों के विरुद्ध राज्य सरकार में अपील करने का अधिकार है।

लेखापालन एवं लेखा परीक्षण दोनों ही गतिविधियों का संचालन स्थानीय निकायों में कुछ व्यवस्थित मानदण्डों के आधार पर नहीं हो रहा प्रतीत होता है। राज्यों में लेखा पालन में, व्यय की गई राशि की मूल रसीदों की नियमानुसार जाच पड़ताल में ज़िम्मेदारी, पर्यवेक्षणीय अधिकारियों द्वारा कैशबुक की निदमिन जाच के कार्य में दिखाई और वसूल की गई राशि के समय पर ख़ाते अथवा खजाने में जमा न होने और भंडार गृह के नियमित सत्यापन में अनियमितताओं की शिकायतें आम तौर पर पाई जाती हैं। इसी प्रकार लेखा परीक्षण के लिए उत्तरदायी प्राधिकारी राज्य के वित्त मन्त्रि के प्रशासकीय नियंत्रण में काम करना है। जो प्राधिकारी राज्य सरकार के सीधे नियंत्रण में कार्य करता हो वह राज्य सरकार द्वारा प्रभावित हुए बिना नहीं रह सकता। राज्य के स्वायत्त शासन विभाग के अधिकारियों ने यदि स्थानीय संस्थाओं के संचालकों को अनियमित रूप से प्रभावित किया हो तो राज्य सरकार के नियंत्रण में ही काम करने वाला कोई प्राधिकारी उन अधिकारियों के विरुद्ध प्रभावी जाच कैसे कर सकता है? यदि स्थानीय संस्थाओं के काम-काज को पूर्णतः स्वस्थ और सक्षम बनाना लोकतन्त्र के हित में अभीष्ट है तो उनके लेखापालन एवं परीक्षण की गतिविधियों में आवश्यक सुधार किये जाने चाहिये। लेखा परीक्षकों द्वारा जिन प्राधिकारियों के कार्यों के सन्दर्भ में आपत्तियाँ या अनियमितताओं का विवरण खोजा जाता है उनके विरुद्ध उत्तरदायित्व का विनिश्चय कर अनुशासनिक, कदम उठाये जाने की गंभीर स्थिति को टाला नहीं जाना चाहिए, क्योंकि यदि अनियमितता करने वाले कर्मचारी या प्राधिकारी उसके लिए दण्डित नहीं किये जाएंगे तो प्रशासन तन्त्र में अन्य लोगों का मनोबल बनाये नहीं रखा जा सकेगा। ऐसी स्थितियों में सुधार की पर्याप्त संभावनाएँ विद्यमान हैं जिन पर प्रभावी कार्यवाही किये जाने की आवश्यकता उपरार्क विवरण से स्वयं सिद्ध है।

सन्दर्भ

1. लोकल गवर्नमेंट रिकॉर्म, एनालिसिस ऑफ़ एक्सपेरियेंस इन सलेक्टेड कन्ट्रीज यूनाइटेड नेशन्स, न्यूयार्क, 1975, पृ. 168
2. एम.ए. मुतालिब एवं मोहम्मद अकबर अली खान, च्योरी ऑफ़ लोकल गवर्नमेंट, स्टलिंग पब्लिशर्स, नई दिल्ली, 1983, पृ. 180

- 3 यूनाइटेड नेशनल टेक्नीकल असिस्टेंस प्रोग्राम, डिपेंड्रेलाइजेशन फार नेशनल एण्ड लाकल डवलपमेंट, न्यूयार्क, 1962, पृ 55
4. मुतालिब एव खान, पूर्वोक्त, पृ 182
- 5 रिपोर्ट आफ कमेटी ऑन बजटरी रिफार्म इन म्युनिसिपल एडमिनिस्ट्रेशन, गवर्नमेंट ऑफ इण्डिया मिनिस्ट्री ऑफ वकर्स एण्ड हाउसिंग, उद्धृत मुतालिब एवं खान, पृ. 184
- 6 बी. एम. सिन्हा भारत मे नगरीय सरकारें, राजस्थान हिन्दी ग्रन्थ अकादमी जयपुर, 1986, पृ 130
- 7 राज्य सूची की प्रविष्टि नम्बर 52
8. श्री राम माहेश्वरी, पूर्वोक्त, पृ 274
9. रिपोर्ट ऑफ द कमेटी ऑफ निमिस्टर्स ऑन, ऑर्गेनेटेशन ऑफ फाइनेन्सियल रिमोर्सेज ऑफ ग्ररवन लोकल बॉडीज,
- 10 उपरोक्त,
11. बी. एम. सिन्हा, उपरोक्त, पृ. 132
12. उद्धृत, श्री राम माहेश्वरी, पूर्वोक्त पृ 276
- 13 ग्रामीण-नगरीय सम्बन्ध समिति प्रतिवेदन, पृ. 93
- 14 रिपोर्ट ऑफ द टेक्स्टेशन एग्जामिनी कमेटी पृ 378
- 15 ग्रामीण नगरीय सम्बन्ध समिति, पृ 88-90
- 16 श्री राम माहेश्वरी, पूर्वोक्त, पृ 274
- 17 बी. एम. सिन्हा पूर्वोक्त, पृ 135
18. उपरोक्त, पृ. 136
- 19 सेन्ट्रल सर्विसेज टू लोकल ऑथोरिटीज पार्ट-4, द इन्टरनशनल यूनियन ऑफ लोकल ऑथोरिटीज फॉर दि यूनाइटेड नेशन्स, द हेग 1962, पृ 76
- 20 श्री राम माहेश्वरी, पूर्वोक्त, पृ 280
21. के. उर्मुला हिकम डवलपमेंट फॉर्म बिजो, लोकल गवर्नमेंट एण्ड फायनेन्स इन डवलपिंग कन्ट्रीज आव द वॉमनवैल्थ आक्सफोर्ड, उद्धृत मुतालिब एव खान, पूर्वोक्त, पृ 194
- 22 मुतालिब एव खान, पूर्वोक्त पृ 194
23. आर. एम. जैकमन, द मशीनरी ऑव लोकल गवर्नमेंट, मैकमिलन, न्यूयार्क 1965, पृ 182
24. मुतालिब एव खान, पूर्वोक्त, पृ. 196

25. उपरोक्त, पृ. 196-197
26. श्री राम महेश्वरी, पूर्वोक्त, पृ. 283
27. यूनाइटेड नेशन्स, डिसेन्ट्रलाइजेशन फॉर नेशनल एण्ड लोकल डवलपमेंट, न्यूयार्क, 1962
28. बी. एम. सिन्हा, पूर्वोक्त, पृ. 152-53
29. राजस्थान नगर पालिका अधिनियम 1959, धारा 276
30. पी. एल. भार्गव, रिफार्म इन म्युनिसिपल एकाउंटिंग एंड ऑडिटिंग प्रोजेक्ट, नगर लोक. अप्रैल-जून, 1972, पृ. 34-41



नगरीय संस्थाओं पर राज्य का नियन्त्रण

नगरीय स्वायत्त शासन की सस्थाएँ सार्वभौम शक्ति प्राप्त सस्थाएँ नहीं होती, वे देश की सरकार द्वारा सृजित सस्थाएँ होती हैं। इन सस्थाओं का निर्माण वू कि एकात्मक शासन व्यवस्था वाले देशों में केन्द्रीय सरकार के द्वारा किया जाता है और सघात्मक शासन व्यवस्था वाले देशों में प्रायः प्रांतों या राज्यों की सरकारों के द्वारा किया जाता है। इसलिए उन पर नियन्त्रण भी उसी सरकार के द्वारा किया जाता है जिसके प्रादेश से उनकी सरचना की गई है। स्थानीय सस्थाओं और सरकार के सम्बन्ध के इस प्रश्न में एक और प्रश्न भी अन्तर्निहित है और वह है स्थानीय सस्थाओं की स्वायत्तता का प्राप्ति। स्थानीय सस्थाओं को स्वायत्त शासन की सस्थाएँ भी कहा जाता है जिन्हें राज्य द्वारा निर्देशित सीमा क्षेत्र में कार्य करते हुए अपने नागरिकों की सेवा करनी होती है। दूसरे शब्दों में, यह व्यक्त किया जा सकता है कि इन सीमाओं को अपने मृजनकारी विधान द्वारा इंगित वैधानिक सस्थाओं में स्वायत्त कार्यकरण की अपेक्षा की जाती है और उसी विधान में इंगित निर्देशों के अनुसार ये सस्थाएँ राज्य सरकार द्वारा नियन्त्रित होती हैं। किन्तु राज्य के इस नियन्त्रण से उनकी स्वायत्तता सर्वत्र प्रभावित होती है इसलिए नियन्त्रण का यह प्रश्न एक प्रकार से इन सस्थाओं की स्वायत्तता के सवाल भी से जुड़ा हुआ है।

किसी देश की स्थानीय सस्थाओं पर उस देश की सरकार या प्रांतीय सरकार का कितना नियन्त्रण होगा यह प्रश्न भी उन देशों के विकास के स्तर में जुड़ा हुआ है। स्थानीय सस्थाओं की सरचना, कार्य व्यवहार शक्तियों और उनके चरित्र को उस देश की संस्कृति, इतिहास, आर्थिक तथा सामाजिक स्थिति और राजनीति प्रभावित करती है। यही कारण है कि विकसित देशों में ये राष्ट्रीय सरकार की बराबर की सहभागी समझी जाती हैं जबकि दूसरी ओर विकासशील देशों

में अभी यह प्रश्न ही निर्धारित नहीं हो सका है कि स्थानीय संस्थाओं की संरचना क्या हो और राष्ट्र के विकास में राष्ट्रीय सरकार के साथ उनकी सहभागिता का स्तर क्या होना चाहिए।¹ सभी विकासशील देशों में जब स्थानीय संस्थाओं की रचना की जाती है तो प्रारम्भ में उन्हें स्थानीय शासन की स्वायत्तशासी इकाईयों के रूप में ही अभिकल्पित किया जाता है किन्तु इन संस्थाओं पर व्यवहार में जब सरकारें नियंत्रण करने लगती हैं तो उनकी स्वायत्तता की वह तस्वीर धीरे धीरे टूटने लगती हैं। प्रायः सभी विकासशील देशों में स्थानीय संस्थाओं के साथ राज्य सरकारों के सम्बन्धों में केवल यही व्यावहारिक स्थिति दिखाई देती है। इसमें भी विभिन्न विकासशील देशों में जिनके यहाँ प्रजातांत्रिक परम्पराएँ मजबूत हैं स्थानीय संस्थाएँ विकास के काम में बराबर की भागीदार समझी जाने लगी हैं जबकि उन देशों में जहाँ प्रजातांत्रिक परम्पराएँ उतनी सबल नहीं हैं स्थानीय संस्थाएँ भी अधिकतर सम्बन्धित सरकार पर निर्भर सी दिखाई देती हैं।

भारत के संविधान ने अन्तर्गत स्थानीय स्वायत्त शासन की व्यवस्था का दायित्व राज्य सरकारों पर रखा गया है। संविधान के अन्तर्गत राज्यों को प्रदत्त विधायी शक्तियों में यह अधिकार महत्वपूर्ण तरीके से राज्य सूची में प्रारम्भ में ही गिना दिया गया है।² अपने इसी दायित्व के अन्तर्गत सभी राज्य सरकारें विधान द्वारा स्थानीय स्वायत्त शासन की संस्थाओं का निर्माण करती हैं। राज्य के जिस अधिनियम द्वारा स्थानीय शासन की सृष्टि की जाती है वही अधिनियम इन संस्थाओं की स्वायत्तता की सीमा रेखा निर्धारित कर देता है। वही अधिनियम राज्य सरकार द्वारा नियंत्रण की क्रिया-विधि को भी निश्चित करता है। इसका अभिप्राय यह हुआ कि अन्य देशों की भाँति भारत में भी स्थानीय नगरीय स्वायत्त शासन की संस्थाएँ सार्वभौमिक शक्ति प्राप्त इकाइयाँ नहीं हैं। यह समस्याएँ राज्यों की विधानसभाओं द्वारा बनाये गये कानूनों के अन्तर्गत करती हैं। कानून द्वारा ही इनका अधिकार क्षेत्र, संरचना और उत्तरदायित्वों का स्पष्ट निर्धारण कर दिया जाता है। भारत में ही नहीं अपितु ससार के सभी देशों में स्थानीय संस्थाओं पर सरकार का नियंत्रण विभिन्न माध्यमों द्वारा किया जाता है। ऐसे नियंत्रण का उद्देश्य इन संस्थाओं को संरक्षण प्रदान करना और अनुशासित रखना होता है।

ब्रिटिश शासनकाल में भारत में स्थानीय शासन का उद्देश्य यह था कि भारतवासियों की सन्तुष्टि के लिए स्थानीय शासन को बनाए रखा जाय किन्तु

व्यवहार में उसे सीमित और नियन्त्रित रखा जाय। फलतः स्थानीय शासन के मामलों में व्यापक नियन्त्रण और हस्तक्षेप जागी रहा।

किन्तु स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात् इस स्थिति में घाघारभूत परिवर्तन हो गया। उत्तरदायी शासन प्रणाली की स्थापना के बाद यह अनुभव किया गया कि स्थानीय शासन को देश में सृजनात्मक कार्य वत्ताप के केन्द्र के रूप में विकसित होना चाहिए। केन्द्रीय तथा राज्य स्तरों पर हमारा लोकतन्त्र तब तक सफल नहीं हो सकता, जब तक कि स्थानीय स्तर पर सच्चे लोकतन्त्र का विकास नहीं हो। वस्तुतः नागरिक जीवन में राज्य की भूमिका दिन प्रतिदिन बढ़ती जा रही है, जिसका स्पष्ट कारण यह है कि राज्य में जन साधारण की भावाभावा भी बढ़ती जा रही हैं। इसी कारण नागरिकों की सामाजिक, धार्मिक, शैक्षिक और सांस्कृतिक विकास की विविध योजनाओं को सरकारें अपने हाथ में ले रही हैं। इन योजनाओं की सफलता के लिए यह आवश्यकता है कि इस दिशा के प्रयत्नों में स्थानीय शासन का भी समुचित सहयोग लिया जाय यह तभी सम्भव हो सकता है जब राज्य सरकार उस पर विश्वास करे और उसे अपना साझीदार समझे।

नियन्त्रण का अर्थ

स्थानीय सस्थाओं पर नियन्त्रण का अभिप्राय यह है कि जिम सत्ता द्वारा स्थानीय निकाय का गठन किया गया है उसी निर्माणकारी सत्ता द्वारा उस सस्था पर निरीक्षण और नियन्त्रण का दायित्व रहता है। जैसे-भारत की केन्द्रीय सरकार, जिसके ससदीय अधिनियम द्वारा दिल्ली नगर निगम का गठन हुआ है, दिल्ली नगर निगम पर नियन्त्रण और पर्यवेक्षण के सम्पूर्ण अधिकार रखती है। इसी तरह राज्य सरकारों और उनके विधान मण्डलों द्वारा पारित अधिनियम से जिन स्थानीय सस्थाओं की सृष्टि होती है, उन पर नियन्त्रण रखने का अधिकार राज्य सरकारों को होता है जैसे राजस्थान की सभी नगरपालिकाओं, जिनका निर्माण राज्य विधानमण्डल द्वारा हुआ है, पर नियन्त्रण का सम्पूर्ण अधिकार राज्य सरकार का है। इस प्रकार स्थानीय सस्थाओं पर सरकारी नियन्त्रण का अभिप्राय है, उस सत्ता का नियन्त्रण, जिसने द्वारा उस सस्था की रचना की गई है।

नियन्त्रण का औचित्य विभिन्न विचारधाराएं

स्थानीय सस्थाओं और सरकार का सम्बन्ध क्या होना चाहिए या स्थानीय संस्थाओं पर राज्य का कितना नियन्त्रण होना चाहिए प्रत्येक उन पर नियन्त्रण होना ही नहीं चाहिए इन मुद्दों पर विद्वानों में मतभेद नहीं मिलता

है। इस सम्बन्ध में जो विचार पाये जाते हैं उनमें एक विचारधारा लोकतांत्रिक चिन्तकों की है तो दूसरी प्रशासनिक दृष्टि से सोचने वालों की और तीसरी विचारधारा इन दोनों का संयुक्त मिश्रण कही जा सकती है। दूसरे शब्दों में, इन विचारधाराओं को क्रमशः स्थानीय संस्थाओं के प्रति अभिमुखी, सेवा के प्रति अभिमुखी और तीसरी विचारधारा को इन दोनों में संतुलन स्थापित करने वाली कहा जाता है।³ नियन्त्रण से सम्बन्धित उपरोक्त प्रथम विचारधारा के प्रणेता जनतन्त्रीय भावनाओं के समर्थक हैं। इनके विचार में नगरीय संस्थाओं में भी अनियन्त्रित जनतन्त्रीय परम्पराओं का विकास किया जाना चाहिए और इनमें राज्य का हस्तक्षेप अवाञ्छनीय माना जाय। उनका मतना है कि इन संस्थाओं में राज्य का हस्तक्षेप लोकतन्त्र को सीमित करता है। इस विचारधारा के समर्थक विद्वत् जनों द्वारा निम्नांकित तर्क दिये जाते हैं।⁴

1. स्थानीय संस्थाओं की इकाईया अधिनियम द्वारा सृजित, आवश्यक संसाधनों और क्षमता से युक्त स्वायत्त शासन की ऐसी संस्थाएँ हैं जिन्हें अपने कार्यों और दायित्वों का स्वयं निष्पादन करने की पूरी छूट मिलनी चाहिए,
2. ये इकाईया सरकार की नीति को क्रियान्वित करते समय और सरकारी अनुदान द्वारा प्राप्त राशि को व्यय करते समय केवल सरकारी विभागों की तरह काम नहीं करती,
3. सरकार का नियन्त्रण केवल उन महत्वपूर्ण बिन्दुओं तक सीमित रहना चाहिए जिनमें सरकारी नीति और वित्तीय प्रबन्ध के दायित्व निष्पादित किये जाने का मामला अन्तर्निहित हो।

दूसरी ओर, इन संस्थाओं की प्रशासनिक दक्षता के प्रति अभिमुखी विचारधारा इस बात पर बल देती है कि स्थानीय संस्थाएँ, उनकी सेवाओं को उनके कार्य के प्रति सचेष्ट बनाये रखने के लिए निरन्तर पर्यवेक्षित, निर्देशित, नियन्त्रित और कभी-कभी प्रताडित की जाती रहनी चाहिए। इस सम्बन्ध में स्थानीय स्वशासन मन्त्री सम्मेलन ने यह संस्तुति की थी कि इस सम्मेलन की राय है कि प्रशासन की अपने शाखाओं की भाँति स्थानीय शासन के मामलों में भी जनता को अपनी इच्छाओं को कार्यान्वित करने का पूरा-पूरा अवसर दिया जाय किन्तु सरकार के हाथ में नियन्त्रण तथा पर्यवेक्षण की समुचित शक्तियाँ होनी चाहिए जिससे वह कुशल प्रशासन को सुनिश्चित कर सके, कुप्रशासन को रोक सके और आवश्यक सेवाओं की व्यवस्था की दृष्टि भिन्न होने में बचा सके।

इसी तरह करारोपण जाच आयोग ने भी इन सस्थाओं पर नियन्त्रण के औचित्य को स्वीकार किया था और यह माना था कि सरकार का नियन्त्रण केवल निषेधात्मक नहीं है बल्कि भावात्मक है अन्यथा उमका कर्त्तव्य है कि वह स्थानीय निकायों को सक्रिय रूप से प्रोत्साहन दे और उनका विकास करे। किन्तु, राज्य का नियन्त्रण इतना सूक्ष्म और व्यापक नहीं होना चाहिए कि स्थानीय निकायों की स्वायत्तता तथा स्वावलम्बन ही नष्ट हो जाय। राज्य के नियन्त्रण का लक्ष्य यह होना चाहिए कि स्थानीय स्वशासी सस्थाएँ प्रशासन के कुशल और प्रभावी उपकरणों के रूप में विकसित हो सकें और वे नीति निर्धारित करने तथा उसे श्रियान्वित करने में सफल हो सकें।⁶

इस प्रकार स्थानीय सस्थाओं की प्रशासकीय कुशलता के निमित्त उन पर नियन्त्रण को आवश्यक मानने वाली यह विचारधारा निम्नांकित तर्क प्रस्तुत करती है

1. स्थानीय शासन की सस्थाएँ अनिवार्यता सरकार की प्रशासनिक इकाईयाँ होती हैं जो कतिपय सेवाओं का सम्पादन करने के लिए गठित की जाती हैं,
2. इन सस्थाओं की पूर्णतः जाच इस दृष्टि से की जाती है कि वे कितनी मितव्ययता और प्रभावी तरीके से उन सेवाओं का सम्पादन कर रही हैं जिनकी उनसे अपेक्षा की जाती है,
3. सरकार की स्थानीय शासन के प्रति नीतियों का विनिश्चय इस तरीके से किया जाता है कि उनके माध्यम से एक उत्तरदायी स्थानीय शासन के कार्यकरण को सुनिश्चित किया जा सके और इस हेतु उन पर पर्याप्त नियन्त्रण रखा जा सके।
4. इसलिए उपरोक्त कारणों से इन सस्थाओं पर सरकार वित्तीय नियन्त्रण और अन्य तरीकों से व्यापक नियन्त्रण रख सकती है।

उपरोक्त इंगित दोनों विचारधाराओं में प्रथम विचारधारा ऐसी लोकतांत्रिक भावना से प्रेरित प्रतीत होती है जिसका स्थानीय शासन की प्रशासनिक कुशलता के लक्ष्य पर कोई ध्यान नहीं है। इसी कारण दूसरी विचारधारा, जो स्थानीय प्रशासन के सेवा पक्ष पर जोर देती है, का मानना है कि स्थानीय सस्थाओं के द्वारा प्रदान की जाने वाली सेवाओं की एकरूपता और प्रभावशीलता

को सुनिश्चित करने के लिए उन पर राज्य सरकार का पर्याप्त नियन्त्रण होना चाहिए और इस नियन्त्रण को किसी जनतांत्रिक विचारधाराओं के द्वारा सीमित नहीं किया जा सकता।

ये दोनों ही विचारधाराएँ दो अतिवादी दृष्टिकोणों पर आधारित प्रतीत होती हैं। यह कहा जा सकता है कि उक्त दोनों ही विचार दो विपरीत स्तम्भ हैं। वस्तुतः मार्थक और सही दृष्टिकोण इन दोनों विपरीत धाराओं का मध्यम मार्ग ही है। न तो स्थानीय संस्थाओं को किसी उदार लोकतान्त्रिक दृष्टिकोण का अनुसरण करते हुए नियन्त्रण से एकदम मुक्त किया जा सकता है और न ही दक्षता के लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए इन संस्थाओं को इतना अधिक नियंत्रित किया जाना चाहिए कि वे अपना स्वायत्त अस्तित्व भी न रख सकें। यद्यपि प्रशासनिक दक्षता और लोकनम्भीकरण के बीच स्वामाविक विरोध नहीं है फिर भी लोकनम्भ के लिए दक्षता को नितान्त नही दी जा सकती है।

स्थानीय संस्थाओं की व्यवस्था सम्पूर्ण विश्व में पायी जाती है किन्तु वही भी यह संस्थाएँ नियन्त्रण से मुक्त पूर्णतः स्वायत्तशासी स्तर का उपयोग करती प्रतीत नहीं होती हैं।¹⁶ प्रॉ. एम. जेम्सन ने भी यह माना है कि, "स्थानीय इकाइयाँ वास्तव में पूर्णतः स्वतन्त्र नहीं हो सकती क्योंकि ऐसा होने से वे स्वयं राज्य बनाकर स्थानीय शासन की परिधि से मुक्त हो जायेंगी।"¹⁷

इस प्रकार यह कहा जा सकता है कि नागरिकों के व्यापक हितों को ध्यान में रखते हुए स्थानीय शासन पर उचित नियन्त्रण की व्यवस्था अनिवार्य है और इसलिए नियन्त्रणकारी सत्ता और नियन्त्रित इकाइयों के बीच एक गहरा और निकट का सम्बन्ध पाया जाना स्वाभाविक है। वस्तुतः इन संस्थाओं के कार्यों का चूँकि देश व्यापी महत्त्व होता है इसलिए इन पर नियन्त्रण की व्यवस्था की गई है। कोई भी नगर निगम या नगरपालिका किसी कानून के द्वारा बनाई जाती है और इस प्रकार यह सरकार की कार्यपालिका शाखा से मिला अस्तित्व रखती हैं। प्रशासन के विकेन्द्रीकरण के उद्देश्य से तथा इसके दैनन्दिन कार्यों में सरकार का कोई हस्तक्षेप न हो, इनके पृथक् अस्तित्व का एक यह भी उद्देश्य है। किन्तु यदि इन संस्थाओं पर सरकारी नियन्त्रण अत्यधिक मात्रा में होगा तो निश्चय ही इन संस्थाओं की रचना का मूलभूत उद्देश्य समाप्त हो जायेगा।¹⁸

प्रॉ. ए. ग्रवन्थी¹⁹ ने इन संस्थाओं पर नियन्त्रण के निम्नलिखित कारण बताये हैं :—

1. चूँकि स्थानीय संस्थाएँ राज्य की वैधानिक इति होती हैं, अतः राज्य इन पर नियन्त्रण का स्वाभाविक अधिकार रखता है।

2. स्थानीय सस्थाओं के पास उतनी तकनीकी क्षमता, ज्ञान और अनुभव नहीं होना जितना राज्य सरकार के पास होता है। इन सस्थाओं का अनुभव निश्चित क्षेत्र तक सीमित होता है जबकि राज्य सरकार के पास अपनी सभी स्थानीय इकाइयों का अनुभव तथा स्थायी विशेषज्ञों का ज्ञान होता है जो इन सस्थाओं की दक्षता स्तर और सफलता को बढ़ाने के लिए नियन्त्रण के माध्यम से उपलब्ध होता रहता है।

3 स्थानीय सस्थाएँ जू कि एक निश्चित, सीमित क्षेत्र का प्रशासन सम्पादती हैं अतः पूरे देश के विकास कार्यक्रमों की एकरूपता तथा राष्ट्र निर्माण की महत्वपूर्ण गतिविधियों में सामञ्जस्य समन्वय बिठाने के लिए राज्य सरकार की भूमिका अपरिहार्य हो जाती है।

4 राज्य सरकार द्वारा दी जाने वाली वित्तीय सहायता का ठीक ढंग से उपयोग हो रहा है या नहीं, इस हेतु भी राज्य का नियन्त्रण आवश्यक है।

इनके अतिरिक्त भी कुछ अन्य कारण हैं जिनसे इन सस्थाओं पर राज्य का नियन्त्रण आवश्यक हो जाता है।

(1) सविधान द्वारा नगरपालिकाओं के कार्यों और अधिकारों के बारे में कुछ नहीं कहा गया है। अतः इस स्पष्ट अधिकार विभाजन के अभाव में यह आवश्यक हो जाता है कि दोनों (पालिका एवं राज्य सरकार) के क्षेत्रों में अतिराव को रोकने तथा विभिन्न गतिविधियों में समन्वय बना रहे इसके लिए राज्य का हस्तक्षेप बना रहे।

(2) आजकल नगरीय सस्थाओं द्वारा सम्पादित की जाने वाली सेवाओं का स्तर निम्न होने के कारण सेवाओं की उचित कार्यक्षमता बनाये रखने के लिए भी सरकारी नियन्त्रण आवश्यक हो जाता है। यदि पड़ोसी सस्थाएँ किसी काम में ढील दे रही हों तो उसका यह उदाहरण दूसरी सस्थाओं के अधिकारी आसानी से अपना लेते हैं ऐसी स्थिति में पड़ोसी सस्था का निम्न स्तर ही उस सेवा का मापदण्ड बन जाता है। राज्य प्रशासन इस प्रकार के निकृष्ट उदाहरणों को फैलने से रोकता है और यह देखता है कि इन सस्थाओं के द्वारा अपनी शक्तियों का दुरुपयोग न हो तथा सेवाओं का न्यूनतम स्तर बना रहे।

(3) स्थानीय सस्थाओं के कार्यकरण में कई बार स्थानीय निहित स्वार्थ भी शक्तिशाली बाधक तत्व बन आते हैं। अतः ऐसे स्वार्थों पर नियन्त्रण रखने के लिए कोई बाह्य शक्ति का हस्तक्षेप आवश्यक हो जाता है।

(4) प्रायः स्थानीय संस्थाएँ पूँ कि नगर के लोगों के सीधे ज्ञान पहचान और सम्पर्क में होती हैं, अतः उन पर कर लगाने में वे हिचकिचाती हैं। करो के अभाव में आर्थिक रूप से कमजोर संस्था बना कर पायेगी? अतः राज्य सरकारें कभी कभी तो यह शर्त भी रख देती हैं कि जितनी वित्तीय सहायता उन्हें सरकार से मिली है उतनी ही व्यवस्था वह अपने साधनों से भी करें ताकि पालिका या निगम की आर्थिक स्थिति का उचित स्तर रह सके।

(5) राज्य द्वारा नियन्त्रण के फलस्वरूप कई बार इन संस्थाओं की वृद्धि प्रारम्भिक अवस्था में ही ठीक कर दी जाती है। इन्हें राज्य द्वारा दी जाने वाली सहायता, अनुदान, ऋण आदि के कारण भी यह आवश्यक हो जाता है कि इसकी उचित आर्थिक स्थिति को बनाये रखने के लिए इनकी गतिविधियों पर नियन्त्रण रहे।

सरकार की इस नियंत्रणकारी भूमिका का अर्थ केवल निषेधात्मक नहीं है। वह इस बात तक सीमित नहीं है कि लेखा परीक्षण एवं सामयिक जाच द्वारा स्थानीय निकायों को शक्ति का दुरुपयोग करने से रोका जाय, बल्कि उसकी भूमिका भावात्मक है अर्थात् उसका कर्तव्य है कि वह स्थानीय निकायों को सक्रिय रूप से प्रोत्साहन दे और उनका विकास करे। किन्तु राजकीय नियन्त्रण इतना सूक्ष्म और व्यापक नहीं होना चाहिए कि उसमें स्थानीय निकायों की स्वायत्तता तथा स्वावलम्बन ही नष्ट हो जाये। राज्य के प्रयत्नों तथा राजकीय नियन्त्रण का लक्ष्य यह होना चाहिए कि स्थानीय स्वशासी संस्थाएँ प्रशासन के कुशल उपकरण के रूप में विकसित हो सकें और वे नीति निर्धारित करने तथा उसे कार्यान्वित करने में समर्थ बन सकें।¹⁰

स्थानीय निकायों पर नियन्त्रण के सम्बन्ध में विचार करते समय विचारकों ने इसकी विशेषताएँ बताई हैं :

1. नियन्त्रणकर्ता मता की चाहें कि वह देश में स्थानीय शासन को लोकतांत्रिक आधार पर विकसित होने में सहायता करे,
2. नियन्त्रण की शक्ति उन लोगों में निहित होनी चाहिए जिनका शासकीय पद सोपान में काफी ऊँचा स्थान हो, विशेषकर किसी स्थानीय इकाई को भंग करने का निर्णय राजनीतिक स्तर पर ही होना चाहिए।
3. स्थानीय संस्थाओं के विरुद्ध दण्डात्मक कार्यवाही करने पर बल न दिया जाय बल्कि उनको शिक्षित करने, मार्ग दर्शन करने और उन्हें सुधारने का प्रयत्न किया जाना चाहिए।

स्थानीय सस्थाओं को राज्य के द्वारा नियन्त्रित किया जाना आवश्यक है। इस प्रक्रिया में दो बातों का ध्यान रखा जाना चाहिए

1. प्रथम बात तो यह है कि ये नगरीय सस्थाएँ स्थानीय जनता द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधियों से युक्त जनतांत्रिक सस्थाएँ होती हैं। अतः ये जनतांत्रिक प्रक्रिया में कार्यपालिका की शक्ति प्रदर्शन का अधिकार नहीं होनी चाहिए।
2. दूसरे, चूँकि ये सस्थाएँ स्वायत्त होती हैं, अतः इनकी स्वायत्तता में नियन्त्रण के नाम पर अविश्वस्तहस्तक्षेप नहीं किया जाना चाहिए।

इन तथ्यों का यह भाग्रह समझ में आना चाहिए कि नगरीय सस्थाओं पर सरकारी नियन्त्रण रखने समय इन सस्थाओं और सरकार के बीच ऐसी पारस्परिक सूझबूझ विकसित हो जानी चाहिए कि राज्य सरकार इन सस्थाओं के लिए सामान्य नीतियाँ और व्यापक मानदण्ड निर्धारित कर दे जिनके अनुसार ये सस्थाएँ आवश्यक सेवाओं का सम्पादन ठीक ढंग में करती रहें। आवश्यकता से अधिक हस्तक्षेप इन सस्थाओं के मन में सरकार के प्रति असंतोष पैदा करेगा जिससे सस्थाओं के निर्माण के मूल लक्ष्य को ही क्षति पहुँचेगी।

यह बात भी ध्यान में रखी जानी चाहिए कि नगरीय सस्थाओं पर सम्पूर्ण भारत में यह नियन्त्रण एक जैसा नहीं हो सकता। नगर निगमों, नगरपालिकाओं तथा ऐसी ही अन्य सस्थाओं की अपनी अलग अलग महत्ता और पृथक् पृथक् आवश्यकताएँ होती हैं। दूसरी ओर, कुछ सस्थाएँ राजधानी (राज्यों की राजधानियों) में होती हैं तो दिल्ली (भारत की राजधानी) की निगम की अपनी अलग प्रकृति महत्त्व और समस्याएँ लिए हुए हैं। इन विभिन्न कारणों में राज्य का इन सस्थाओं पर नियन्त्रण एकरूपता लिए हुए संभव नहीं हो सकता।¹¹

नियन्त्रण के प्रकार

नगरीय सस्थाओं पर, सभी लोकतांत्रिक राज्यों में सरकार के तीनों तंत्रों व्यवस्थापिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका द्वारा नियन्त्रण किया जाता है। अतः इन सस्थाओं पर राज्यकीय नियन्त्रण को निम्नांकित शीर्षकों के अन्तर्गत देखा जा सकता है।

1. विधायी नियन्त्रण,
2. प्रशासकीय नियन्त्रण, और
3. न्यायिक नियन्त्रण

इन तीनों प्रकार के नियन्त्रणों का, उसके क्रम में यत्किंचित् पारवर्तन के साथ, वर्णन किया जा रहा है।

विधायी नियन्त्रण

उपरोक्त सभी प्रकार के नियन्त्रणों में व्यवस्थापिका द्वारा किया जाने वाला नियंत्रण अधिक महत्वपूर्ण इसलिए है क्योंकि स्थानीय संस्थाएँ विधायिका के अधिनियम द्वारा ही अस्तित्व में आती हैं। विधायिका के इसी अधिनियम द्वारा इन संस्थाओं के कार्य का न केवल आधार तैयार किया जाता है अपितु उनका स्वरूप और कार्यकरण का एक परिवेश भी प्रस्तुत किया जाता है। एक ऐसी संस्था जो, स्थानीय निकायों से सम्बन्धित कानून को बना सकती है, उसे सशोधित कर सकती है, और उसे रद्द कर सकती है, निश्चित ही स्थानीय संस्थाओं के सम्बन्ध में व्यापक नियंत्रण का उपयोग करने की स्थिति होती है। ब्रिटेन की भाँति, जिन देशों में संविधान स्थानीय इकाइयों की प्रकृति को निर्धारित नहीं करता है, उन देशों में तो स्थानीय निकायों की शक्ति के स्त्रोत के रूप में विधि निर्मात्री संस्था विधायिका ही सर्वोच्च स्थिति में होती है।

स्थानीय संस्थाओं पर राज्य के विधानांग का नियन्त्रण विभिन्न देशों में भिन्न-भिन्न प्रकार का होता है। वस्तुतः, यह नियन्त्रण इस बात से भी निर्धारित होता है कि स्थानीय निकायों की संरचना और प्रकार कितने हैं। अमेरिका जैसे संघात्मक देश में प्रत्येक प्रांत के द्वारा वहाँ स्थानीय शासन के लिए पृथक अधिनियम बनाये हुए हैं। इसके विपरीत नीदरलैंड में अनेक प्रकार की नगरीय स्थानीय इकाइयों के प्रशासन को संगठित करने के लिए एक ही कानून बनाया हुआ है। भारतवर्ष में भी हमारे समस्त राज्यों में, इन सम्बन्ध में निर्दिष्ट विधियों का बाहुल्य दिखाई देता है। इन अधिनियमों में अधिकतर राज्य के विधानांगों द्वारा बनाये हुए हैं साथ ही ग्रामीण और नगरीय स्थानीय इकाइयों के लिए ये नियम अलग अलग बने हुए हैं। यही नहीं, नगर निगम की संरचना के लिए भी पृथक कानून बनाये जाते हैं। जहाँ जहाँ छावनी बोर्ड का प्रश्न है उनके प्रशासनिक संचालन के लिए छावनी बोर्ड अधिनियम 1924 के अन्तर्गत केन्द्र सरकार द्वारा अलग व्यवस्थापन किया हुआ है। स्थानीय शासन इकाइयों की रचना हेतु बनाये गये विधान के अतिरिक्त भी स्थानीय निकायों को शिक्षा, जन स्वास्थ्य नगरीय नियोजन और इसी प्रकार के अनेक कार्य प्रदान करने के लिए पृथक पृथक कानून बनाये गये हैं जिनको यथा आवश्यकता स्थानीय संस्थाओं ने भी अंगीकार किया हुआ है।

भारत में भी जैसा कि इस अध्याय में आरम्भ में व्यक्त किया जा चुका है, स्थानीय शासन और उनकी इकाइयाँ राज्य सरकार की सृष्टि होती हैं।

राज्य के विधानांग द्वारा पारित अधिनियम के आधार पर उसका निर्माण किया जाता है। राज्य विधान मण्डल स्थानीय निकायों के सम्बद्ध म आवश्यक विधान पारित करके, सविधियों का सशोधन करके तथा उनके कार्यों पर विवाद और विचार विमर्श करके उनको नियंत्रित करता है। राज्य विधान मण्डल ही इन सभाओं को वैधानिक स्तर प्रदान करता है और इनके अधिकारों एवं कर्तव्यों का निर्धारण करता है। विधान मण्डल द्वारा नगरीय कानूनों में परिवर्तन किया जा सकता है, उन्हें दी गई शक्तियाँ वापिस ले सकता है और समय-समय पर नये कर्तव्यों के निर्वाह के दायित्व सौंप सकता है। विधान सभा के सदस्य पालिका/निगम की विभिन्न गतिविधियों उनके चुनावों, प्रविक्रमण प्रशासकों की नियुक्ति, वित्तीय स्थिति अनुदान तथा सामान्य प्रशासन एवं दैनिक प्रकृति की गतिविधियों, खुदियों आदि के लिए विधान सभा में सरकार से प्रश्न पूछकर विधायी नियन्त्रण को सार्थक बनाते रहते हैं।

नगरीय स्वायत्त शासन सभाएँ एक निश्चित क्षेत्र में कुछ प्रशासकीय कार्य करती हैं। यद्यपि इन सभाओं को अपने क्षेत्र एवं अपनी कार्य सीमा में कार्य करने की स्वतन्त्रता होती है, पर वास्तव में इन सभाओं को राज्य सरकार में प्रत्यायोजित शक्तियाँ ही प्राप्त होती हैं। अतः राज्य सरकार तथा विधान सभा का यह दायित्व होता है कि यह देखें कि इन सभाओं द्वारा प्रशासन के निर्धारित नियमों का पालन हो रहा है या नहीं।¹²

राज्यों की विधानसभाएँ जो कानून इन सभाओं के लिए बनाती हैं, उनके अन्तर्गत राज्य सरकार उप-नियम तथा अन्य आदेश भी जारी कर सकती है। उदाहरणार्थ राजस्थान सरकार द्वारा बनाये गये नियम राजस्थान राजपत्र में प्रकाशित किये जाते हैं तथा प्रकाशित किये जाने की तिथि से एक महिन पश्चात् उन्हें कानून के रूप में मान्यता प्राप्त हो जाती है।

साधारणतः राज्य सरकारों को निम्नलिखित विषयों में नियम बनाने तथा आदेश देने के अधिकार प्राप्त होते हैं -¹³

नगरपालिकाओं के सदस्यों के निर्वाचन सम्बन्धी नियम, अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष के निर्वाचन सम्बन्धी नियम, बैठकों की कार्यविधि सम्बन्धी नियम, राज्य सरकार के अधिकारियों द्वारा नगरपालिकाओं को परामर्श आदि देने, नगरपालिकाओं के आय-व्यय के हिमांक, विकास की योजनाएँ तथा अनुमान, पालिकाओं

द्वारा सम्पत्ति की खरीद बिक्री, करारोपण, वित्त तथा अनुदान, भविष्य निधि, इन सस्थाओं द्वारा उपनियम बनाने सम्बन्धी शक्ति पर नियन्त्रण के सम्बन्ध में अधिकारियों, कर्मचारियों की सेवा सम्बन्धी तथा नगरपालिकाओं के वर्गीकरण आदि से सम्बन्धित नियम ।

राज्य सरकारें ही प्रायः इन विधायी शक्तियों का उपयोग करती हैं और अपने इन्हीं अधिकारों के अधीन ये आवश्यकतानुसार नयी पालिका या निगम बना सकती हैं, उनकी सीमाओं में परिवर्तन कर सकती हैं, उन्हें भंग कर सकती हैं, वार्डों की संख्या व सीमा निर्धारण कर सकती हैं, पालिका के सदस्यों की संख्या निर्धारित करना तथा उनके निर्वाचन को नियन्त्रित करना भी राज्य सरकार का ही वैधानिक दायित्व है ।

प्रो हाटे के ये शब्द इन सस्थाओं पर विधायी व न्यायिक नियन्त्रण के सम्बन्ध में उल्लेखनीय है "नियन्त्रण की दो विधियाँ—विधायी एवं न्यायिक—प्रब पुरानी पड़ गई हैं ।"¹⁴

महर् प्रो अवस्थी ने भी इस सम्बन्ध में यही लिखा है कि "विधायी और न्यायिक नियन्त्रण यदाकदा ही उपयोग में लिए जाते हैं । पहला (विधायी) तो तब जब कि किसी स्थानीय मस्या का सृजन कर उसे अधिकार दिये जाते हैं और दूसरा (न्यायिक) नियन्त्रण तब कार्यशील होता है जब ये सस्थाएँ कोई अवैधानिक कार्य करती हैं । इन सस्थाओं पर हर कदम पर जो नियन्त्रण प्रभावी हुआ है वह है प्रशामकीय नियन्त्रण ।"¹⁵

उपरोक्त वर्णित विभिन्न विद्वानों एवं विचारकों के विचारों में यह मन स्पष्ट होता है कि स्थानीय निकायों पर राज्य द्वारा किये जा रहे विधायी नियन्त्रण का प्रभाव उतना नहीं रह गया है जितना वह औपचारिक रूप में होना चाहिए था । इस स्थिति के स्पष्टतः दो कारण प्रतीत होते हैं । प्रथम तो यह कि प्राधुनिक लोकतन्त्रीय युग में विशेष तौर पर, ससदीय प्रणाली वाले देशों में सरकार का निर्माण और संचालन व्यवस्थापिका तथा कार्यपालिका में, एक ही राजनीतिक दल के बहुमत पर अवलम्बित हो गया है । इस स्थिति का परिणाम यह हुआ है कि व्यवस्थापिका के उस राजनीतिक दल, जिसका कि व्यवस्थापिका में बहुमत है वे प्रभावी रिश्म के विधायक कार्यपालिका में स्थान पा जाते हैं और व्यवस्थापिका एक प्रकार में एक प्रभाव शून्य सदन बनकर रह जाता है । इस स्थिति को कुछ विचारकों ने इस प्रकार भी व्यक्त किया है कि इस तरह विनिर्मित व्यवस्थापिका एक प्रकार से परम्प्रापेक्षी सदन रह जाता है । अतः व्यवस्थापिका

की सभी ससदीय लोकतन्त्रों में यह स्वाम्याधिकार नियति बन गई है कि वह कार्यपालिका निकाय को नियन्त्रित नहीं कर पाती अपितु कार्यपालिका प्रायः विभिन्न तरीके से उसे ही नियन्त्रित करती है। इसलिए व्यवस्थापिका नगरीय सस्थाओं पर भी कोई प्रभावी नियन्त्रण कर पाने में सफल नहीं हो पाती।

व्यवस्थापिका के नियन्त्रण की शिथिलता का दूसरा सबसे बड़ा कारण यह प्रतीत होता है कि व्यवस्थापिका में चुनकर जाने वाले सदस्य अपने दायित्वों का वैसा निर्वाह नहीं करते जैसा उनसे अपेक्षित है। सदस्यों की विधायी कार्यों एवं अध्ययन तथा स्वाध्याय के प्रति घटती रुचि ने उन्हें कार्यपालिका निकाय और उसके द्वारा नियन्त्रित प्रशासनिक विभागों के कार्य-कलाप पर नियंत्रण में शिथिलता सा दी है। होना तो यह चाहिए कि समस्त विधायकों को अपने निर्वाचकों को सामान्य भावनाओं और समाचार पत्रों में व्यक्त पीड़ा को विधायिका में अपने मुखर व्यवहार द्वारा व्यक्त करना चाहिए। किन्तु ऐसा हो नहीं रहा है और इसका एक मात्र कारण यह है कि विधायक राजनीतिक कार्य-कलापों में अधिक व्यस्त रहने लगे हैं तथा अपने विधायी दायित्वों के प्रति उतने सचेष्ट और समर्पित नहीं रहते हैं। इन दोनों ही स्थितियों का परिणाम यह हुआ है कि नगरीय सस्थाओं पर विधायी नियन्त्रण प्रभावी नहीं रह गया है। सम्भवतः विधायी नियंत्रण की यही सीमा कही जा सकती है।

न्यायिक नियंत्रण

नगरीय स्थानीय सस्थाओं पर नियन्त्रण का यह दूसरा प्रकार इसलिए महत्वपूर्ण है कि यदि स्थानीय सस्थाओं द्वारा किसी व्यक्ति के साथ कोई अनियमित और अन्याय-पूर्ण व्यवहार हो जा तो न्यायपालिका उसे उचित संरक्षण प्रदान कर सकती है। यद्यपि न्यायपालिका यह संरक्षण सभी प्रदान कर पाती है जब कोई प्रभावित व्यक्ति अपने साथ घटित अन्याय के विरुद्ध न्यायालय में वाद प्रस्तुत करता है। वस्तुतः न्यायपालिका यह देख सकती है कि नगरीय निकाय द्वारा सम्पन्न कार्य निर्धारित कार्य विधि के अनुसार हुआ है या नहीं या इस प्रक्रिया में किसी व्यक्ति के अधिकारों का हनन तो नहीं हुआ है। यहाँ यह उल्लेखनीय है कि यह न्यायिक संरक्षण न केवल व्यक्ति को ही प्राप्त है अपितु स्वयं नगरीय सस्थाओं को भी न्यायपालिका का यह संरक्षण प्राप्त है जिसके अन्तर्गत ये सम्मथे यदि चाहें तो राज्य सरकार द्वारा उनकी शक्तियों के दुरुपयोग की स्थिति में न्यायपालिका का संरक्षण भी प्राप्त कर सकते हैं।

सभी नगरीय सस्थाएँ केवल वे कार्य ही सम्पन्न कर सकती हैं जिनके लिए सम्बन्धित अधिनियम में उन्हें स्पष्ट रूप से शक्ति प्रदान की गयी हो या इन

प्रदत्त शक्तियों में शक्तियाँ अन्तर्निहित हो अथवा निश्चित उत्तरदायित्वों को पूरा करने के लिए ऐसी शक्तियाँ आवश्यक हो। न्यायपालिका इन संस्थाओं को इन के अनिवार्य कार्यों को सम्पन्न करने और अधिकारातीत कार्यों को न करने के लिए बाध्य कर सकती है। कानूनी दृष्टि से ये संस्थाएँ व्यक्ति के समान इकाइयाँ मानी जाती हैं जिन पर या जिनके द्वारा मुकदमा चलाया जा सकता है। समस्त नगरीय संस्थाओं से कार्य करते समय यह विधिक अपेक्षा की जाती है कि वे अपने दायित्वों का निष्पादन करते समय अपने आपको सम्बन्धित अधिनियम द्वारा स्थापित सीमाओं में रखेंगी। यदि ये संस्थाएँ विधि द्वारा प्रवर्तित अधिकार क्षेत्र से बाहर जाकर कार्य करेंगी तो उनका वह कार्य गैर कानूनी होने के कारण अवैधानिक माना जायेगा। इसका अभिप्राय यह है कि नगरीय संस्थाओं द्वारा उनके अधिकार क्षेत्र से बाहर किये गये किसी भी कार्य को यदि कोई व्यक्ति चुनौती दे दे तो न्यायपालिका उसे अवैधानिक घोषित करते हुए रद्द कर सकती है। न्यायपालिका की इसी शक्ति को न्यायिक नियन्त्रण की संज्ञा दी जाती है।

न्यायपालिका द्वारा किया जाने वाला यह न्यायिक नियन्त्रण भी कई तरह से रखा जा सकता है।

1. न्यायालय अधिनियम, नियमों, उप-नियमों की व्याख्या करते हैं और विधान सम्मन न पाए जाने पर उन्हें अवैध करार दे सकते हैं।
2. यदि ये संस्थाएँ अपने निश्चित अधिकारों से अधिक शक्तियों का उपयोग करें तो न्यायालय हस्तक्षेप कर सकता है। यह हस्तक्षेप प्रायः निषेध आज्ञाओं के माध्यम से किया जाता है।
3. न्यायालय इन संस्थाओं के कार्यों के विरुद्ध प्रभावित व्यक्तियों की अपीलों की सुनवाई भी करता है और दोनों पक्षों को सुनने के पश्चात् ममुचित आदेश पारित करता है।

न्यायिक नियन्त्रण की इस विधि या तकनीक के द्वारा न्यायपालिका नगरीय प्रशासन की इन इकाइयों को न केवल उनके अनिवार्य दायित्वों को सम्पादित करने के लिए सचेष्ट करती रहती है, अपितु इन संस्थाओं को विधि द्वारा स्थापित सीमाओं में कार्य करने के लिए भी प्रेरित करती है। इसी प्रकार इन संस्थाओं के द्वारा किए गये किसी भी प्रशासनिक निर्णय से यदि कोई नागरिक प्रभावित होता है तो उस नागरिक के माध्यम से न्याय के लिए प्रस्तुत वाद की न्यायपालिका विधि सम्मन तरीके से पगेला करती है और प्रशासनिक कार्यों

द्वारा हुए न्याय का प्रतिकार करने का आदेश देती है। यद्यपि न्यायपालिका इस तरह का कोई आदेश पारित करते समय अपनी आर से कोई पहल नहीं करती और प्रभावित व्यक्ति द्वारा वाद प्रस्तुत किये जाने पर ही ऐसा आदेश देती है। न्यायालय इस वाद के लिए सक्षम है कि इन सस्थाओं पर राज्य सरकार द्वारा पारित आदेशों की वैधानिकता की वह जांच करे। राज्य सरकार नगरपालिकाओं को भंग करने में सक्षम है किन्तु किसी नगरपालिका को अधिभूमित किये जाने का आदेश कितना न्याय संगत है इस बात की जांच न्यायपालिका कर सकती है। बशर्ते कि राज्य सरकार के ऐसे किसी आदेश को सर्वाधिक न्यायपालिका न चुनौती दी गई है। इस प्रकार का एक नियन्त्रण राजस्थान में तब उपस्थित हुआ था जब राजस्थान सरकार ने मार्च 1965 में डीडवाना नगरपालिका के अध्यक्ष श्री श्रीनिवास मोट को पदच्युत कर दिया था और नगरपालिका का प्रचालन कर दिया था। ऐसा आदेश देते समय राज्य सरकार ने यह तर्क दिया था कि नगरपालिका प्रशासन में व्याप्त पक्षपात एवं भ्रष्टाचार के कारण यह किया जा रहा है। इस आदेश के विरुद्ध उक्त अध्यक्ष राजस्थान उच्च न्यायालय में धले गये और उनकी अपील की मुनवाई के पश्चात् फरवरी 1966 में राजस्थान उच्च न्यायालय ने राज्य सरकार के आदेश को पक्षपात पूर्ण ठहरा कर अवैध घोषित कर दिया और श्री श्रीनिवास मोट को वैध अध्यक्ष ठहराया।¹⁶

न्यायपालिका द्वारा जो हस्तक्षेप नगरीय सस्थाओं के काम-काज में किया जाता है वह मिश्र-मिश्र प्रकृति का हो सकता है। हस्तक्षेप की यह प्रकृति प्रस्तुत वाद की विषयवस्तु पर निर्भर करती है। कोई भी व्यक्ति नगरीय सस्थाओं द्वारा किये गये कार्य में विधि द्वारा स्थापित प्रक्रिया को अपनाये जाने के कारण न्यायिक हस्तक्षेप की प्रार्थना कर सकता है, या नगरीय सस्था द्वारा दिये गये आदेश की वैधानिकता को चुनौती दे सकता है। प्रथम के द्वारा सम्पन्न किये जाने वाले अनिवार्य कार्य को न कर पाने की स्थिति में उसे किये जाने के लिए पारमादेश की प्रार्थना कर सकता है। इस तरह न्यायपालिका द्वारा किसी गलत कार्य को किये जाने की आशंका में उसके समाविन कार्य के लिए विशेष साक्षात्कार की प्रार्थना भी की जा सकती है। कोई नगरिक इस बात के लिए भी वाद प्रस्तुत कर सकता है कि नगरीय सस्थाओं के प्राधिकारी प्रवर्तित कानूनों की मन-मर्जी में एक पक्षीय व्याख्या कर रहे हैं। अब ऐसी स्थिति में कानून की सही व्याख्या के लिए भी वाद प्रस्तुत हो सकता है। इस प्रकार न्यायपालिका द्वारा नगरीय सस्थाओं के काम-काज में हस्तक्षेप है उन पर नियन्त्रण

की प्रकृति प्रभावित व्यक्तियों द्वारा प्रस्तुत किये जाने वाले वाद की विषय वस्तु द्वारा निर्धारित होती है।

न्यायपालिका का यह नियन्त्रण भी विधायी नियन्त्रण की भाँति ही कुछ कम प्रभावी बन पड़ा है। इसमें कोई संदेह नहीं है कि नगरीय संस्थाओं द्वारा किये गये गलत काम को यदि चुनौती दी जाय तो न्यायपालिका अपने दायित्वों को मली प्रकार निभानी रही है और अन्याय के प्रतिकार का एक सक्षम उपकरण भी सिद्ध हुई है। किन्तु न्यायिक नियन्त्रण की यह तबनीक अपने विलम्बकारी व्यवहार एवं खर्चीली तथा जटिल होने के कारण अनेक सीमाओं से ग्रस्त प्रतीत होती है। भारत जैसे विकसशील देश में न्यायपालिका का हस्तक्षेप आमंत्रित करने के लिए लोगों में उत्सुकता की इसलिए कमी दिखाई देती है क्योंकि एक बार मामला न्यायपालिका में आ जाने के पश्चात् वर्षों तक उसके मुलभूतों की आशा प्रायः समाप्त हो जाती है। एक के बाद एक, दूसरे न्यायालय में अपील का जो क्रम चलता है तो कई दशक बीत जाते हैं और प्रभावित व्यक्ति न्याय की उम्मीद में कमी-कमी दम भी तोड़ देते हैं। इस कारण न्यायपालिका का यह नियन्त्रण नगरीय संस्थाओं पर नियन्त्रण की प्रभावी और सशक्त विधि नहीं बन सका है।

प्रशासनिक नियन्त्रण

नगरीय संस्थाओं पर नियन्त्रण के सन्दर्भ में उपरोक्त विवरण में विधायी और न्यायिक नियन्त्रण से सम्बन्धित जिन विधियों का विश्लेषण किया गया है वे इन संस्थाओं पर नियन्त्रण की प्राथमिक विधियाँ हैं। समीक्षकों की ऐसी मान्यता है कि ये दोनों ही विधियाँ मूलतः स्थानीय संस्थाओं की गतिविधियों और कार्यकारणों की समस्याओं पर नियन्त्रण के सम्बन्ध में प्रभावी उपकरण के रूप में अमिक्तित्व नहीं की गयी हैं।¹⁷ इसी कारण प्रशासनिक नियन्त्रण की यह विधि विशेष रूप से इन संस्थाओं पर प्रभावी नियन्त्रण स्थापित करने की दृष्टि में ही विकसित की गयी प्रतीत होती है। प्रशासनिक नियन्त्रण की इस विधि की प्रभावशीलता के पक्ष में यह तर्क दिया जाता है कि प्रशासनिक नियन्त्रण के माध्यम से इन संस्थाओं पर सरकार के नियन्त्रण की प्रक्रिया अनवरत चलती रही है। अभी भी स्थानीय संस्थायें कोई अनुचित या अवैधानिक निर्णय ले लेती हैं तो अपने प्रशासनिक नियन्त्रण के उपाय के माध्यम से राज्य सरकार इन संस्थाओं को तुरन्त नियन्त्रित करने की स्थिति में होती है।

प्रशासनिक नियन्त्रण को दूसरे शब्दों में कार्यपालिका द्वारा किया जाने वाला नियन्त्रण भी कहा जाता है। यह नियन्त्रण स्थानीय संस्थाओं पर निय-

वण की व्यवस्था में महत्वपूर्ण स्थान रखता है। यद्यपि इन सस्थाओं का प्रजा-
तांत्रिक ढंग से निर्वाचन होता है और ये सस्थाएँ वेतन भोगी विशेषज्ञों की सेवाएँ
और विशिष्ट तकनीकी सलाह प्राप्त करती हैं फिर भी विद्वानों का यह मानना
है कि इन्हें अपनी नागरिक सेवाओं की व्यवस्था के लिए स्वतन्त्र छोड़ देना
बुद्धिमानी नहीं है।¹⁸

विगत कुछ दशकों में, जबसे लोक कल्याणकारी अवधारणा में प्रेरित
होकर राज्य सरकार ने विकास की परियोजनाओं के निष्पादन में स्थानीय सस्थाओं
का व्यापक स्तर पर सहयोग लेना आरम्भ किया है, तबसे स्थानीय सस्थाओं के
कार्यकरण और उनकी गतिविधियों पर राज्य सरकार द्वारा किये जाने वाले
प्रशासनिक नियन्त्रण की आवश्यकता और भी अधिक तेजी में अनुभव की जाने
लगी है। इस प्रकार की विकास योजनाएँ जिनका निष्पादन स्थानीय निकायों के
माध्यम से किया जाता है, उनमें पर्याप्त घनराशि व्यय की जाती है। इसलिए
अब इस बात पर कोई विवाद नहीं है कि स्थानीय सस्थाओं की गतिविधियों पर
राज्य सरकार के प्रशासनिक विभाग व माध्यम से श्रेष्ठतर प्रशासनिक नियन्त्रण
किया जाना चाहिए। वस्तुतः इन सस्थाओं में राज्य सरकार के नियन्त्रण के
माध्यम से, प्रशासनिक कुशलता की वृद्धि की जा सकती है। राज्य सरकार
इन सस्थाओं द्वारा सम्पादित की जाने वाली सेवाओं के न्यूनतम प्रशासनिक
मानकों का निर्धारण कर सकती है। इसके पश्चात् वह यह सुनिश्चित कर
सकती है कि प्रशासनिक कुशलता के हित में निर्धारित उन मानकों की
पालना की जाये और ये सस्थाएँ नागरिकों को जो सेवाएँ उलब्ध कराती
हैं उनका स्तर उस निर्धारित सीमा में नीचे न गिरने पाय। समीक्षकों की यह
मान्यता है कि स्थानीय सस्थाओं के द्वारा सार्वजनिक स्वास्थ्य, प्राथमिक शिक्षा
और सफाई इत्यादि ऐसी महत्वपूर्ण सेवाओं का सम्पादन किया जाता है
जिनकी कुशलता प्रतिवार्य रूप में बनाये रखना देश के लोकतांत्रिक और लोक
कल्याणकारी स्वरूप में आवश्यक प्रतीत होता है। ये ऐसी सेवाएँ हैं जो नागरिकों
और देश के भविष्य की दृष्टि में अत्यन्त महत्वपूर्ण हैं किन्तु इन सेवाओं का
स्तर केवल इसलिए कमजोर नहीं होना चाहिए कि उनका संचालन सरकारी पद
भोगान की मदद में निचली प्रशासनिक इकाई के द्वारा किया जा रहा है। राज्य
और केन्द्रीय सरकार की अपेक्षा तो इन सस्थाओं से यह रती है कि उनके
द्वारा सम्पादित की जा रही सेवाओं में न केवल एकरूपता बनी रहे अपितु राज्य
सरकार निरन्तर उनकी सेवाओं में समन्वय स्थापित करने का प्रयत्न करती रही
है। राज्य सरकार द्वारा इन सस्थाओं की उनकी सेवाओं के कुशल संचालन के
लिए जो प्राप्ति अनुदान दिए जाते हैं उनके व्यय के औचित्य पर राज्य सरकार
का नियन्त्रण बना रहे इस हेतु राज्य सरकार विभिन्न प्रशासनिक उपायों के

माध्यम से इन समस्याओं की गतिविधियों को नियन्त्रित करती है। राज्य सरकार द्वारा इन समस्याओं पर किये जाने वाले प्रशासनिक नियन्त्रण को भागामी पत्तियों में, उसके प्रारम्भ में अन्त तक की कार्यविधियों सहित व्यक्त किया जा रहा है।

भारतवर्ष में प्रायः सभी नगरपालिका कानूनों में यह व्यवस्था होती है कि राज्य सरकार किसी भी स्थानीय क्षेत्र को नगरपालिका का पद प्रदान कर सकती है, नई पालिका और नियमों का निर्माण कर सकती है, उनकी सीमाओं में परिवर्तन परिसीमन परिवर्द्धन कर सकती है और किसी भी ऐसे निकाय को भंग कर सकती है। राज्य सरकार ही ऐसे निकायों की अधिकार सीमाओं का निर्धारण करती है। नियम, पालिका अथवा ऐमे ही नगरीय क्षेत्र को वाडों में विभक्त करती है, चुनावों की तिथियां घोषित करती है, पापंदों की कुल संख्या, पदाधिकारियों की संख्याओं का अन्तिम निर्णय करती है। सरकार को यह भी अधिकार होता है कि यदि राज्य सरकार द्वारा निर्धारित नियमों कानूनों उपकानूनों और निर्दिष्ट धाराओं की पालना न कर पाने या अपनी शक्तियों का दुरुपयोग करने के कारण किसी भी निकाय के अध्यक्ष, सदस्य या पदाधिकारी को हटा या निलम्बित कर सकती है। यदि कोई निकाय अपनी व्यवस्था ठीक ढंग से नागरिक सेवाओं को मुहाराख रख पाने में सफल नहीं रह पाती है तो राज्य सरकार उसे भंग कर नये निर्वाचन की घोषणा कर सकती है या प्रशासनिक नियुक्त कर सकती है। हर पापंद नगरपालिका की सम्पत्ति भी उस हाति अप्रत्यक्ष अथवा अनुचित प्रयोग के लिए स्वयं उत्तरदायी माना जाता है जिसमें उसका हाथ होता है और ऐसी स्थिति में राज्य सरकार पापंद को कर्तव्य अवहेलना के कारण हटा सकती है।

किसी भी निकाय द्वारा पारित प्रस्ताव या उपविधि को निरस्त या स्थगित करने का अधिकार भी राज्य सरकार प्रयोग में लाती है। अर्थात् स्थानीय निकाय कोई भी नियम या उपविधि तभी बना सकता है जब उसे सरकार की स्वीकृति प्राप्त हो जाए। राज्य सरकार का यह अन्तिम अधिकार है कि ऐसे किसी प्रस्ताव, धादेश या कानून को स्वीकृति दे या न दे। प्रशासनिक नियंत्रण की यह भी एक महत्वपूर्ण दिशा है कि नगरीय कानून के अन्तर्गत इन निकायों को अपनी सभी भावी योजनायें, प्रस्ताव राज्य सरकार की पूर्व स्वीकृति के लिए भी पेश करने होते हैं तभी उन्हें विचारार्थ लिया जाता है और पारित करने के उपरान्त भी राज्य सरकार की स्वीकृति लेनी होती है।

स्थानीय निकायों पर राज्य सरकार का वित्तीय नियन्त्रण इतना विस्तृत है कि इन निकायों की कार्यक्षमता काफी हद तक इस नियन्त्रण की प्रकृति (कठोर

या सरल) पर निर्भर करती है। सभी नगरीय सत्थायें, राज्य सरकार द्वारा निर्धारित नीति के अनुसार ही अपने कर्तव्य का निर्धारण करती हैं। पालिकाओं में यह अपेक्षा की जाती है कि वे अपना वार्षिक बजट सरकार के समक्ष विचारार्थ रखेंगी, राज्य सरकार उसमें आवश्यक परिवर्तन और काट-छाट कर सकती है। सभी राज्यों में राज्य सरकारें नगरपालिका द्वारा ऋण लेने की शर्त पर नियन्त्रण रखती हैं। सरकारें यह भी देखती हैं कि ऋणग्रस्त पालिकाएँ समय पर भूल एवं मूढ़ की किशोरें भ्रष्टाचार करती रहे। पालिकाओं को अपनी उन योजनाओं, जिनमें दस हजार से अधिक व्यय की समावृत्ति हो, को राज्य सरकार की पूर्व-मति हेतु प्रस्तुत करना होता है।

इन सत्थाओं को अनुदान राशि स्वीकृत करते समय राज्य सरकारें कई शर्तें लागू कर देती हैं जो अन्ततः राज्य के नियन्त्रण का ही माध्यम प्रमाणित होती हैं। इन सत्थाओं के लेखा परीक्षण के लिए राज्य सरकारें स्थानीय निधि लेखा परीक्षकों की नियुक्ति करती हैं। इन सत्थाओं पर राज्य के नियन्त्रण का यह सर्वाधिक महत्वपूर्ण उपाय है।

यदि राज्य सरकार स्थानीय निकाय द्वारा पारित किसी कर प्रथमा करों को जन कल्याण की दृष्टि से आपत्तिजनक अथवा हानिकारक समझे तो वह उस कर प्रथमा करों की उगाही को स्थगित कर सकती है या वह किसी निकाय को किसी कर को लगाने का आदेश भी दे सकती है।

राज्य सरकार विभिन्न स्थानीय निकायों के आपसी विवादों का निपटारा भी करती है जो सभी पक्षों के लिए निर्णायक और बाध्यकारी होता है। राज्य सरकारें इन सत्थाओं में विभिन्न प्रकार के प्रतिवेदन, करों का विवरण, वार्षिक बजट का वार्षिक विवरण, वार्षिक प्रतिवेदन एवं अन्य महत्वपूर्ण जानकारी के विवरण आदि प्राप्त करने के माध्यम से प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष महत्वपूर्ण प्रशासनिक नियन्त्रण रखती है।

राज्य सरकार अपने अधिकारियों के द्वारा स्थानीय सत्थाओं की नगरीय गतिविधियों, सम्पत्ति और निर्माण कार्यों का निरीक्षण करने में सक्षम हैं। माधारणतः जिलाधीश को निरीक्षण के व्यापक अधिकार मिले होते हैं।

नगरपालिका के वार्षिक बजट के सम्बन्ध में भी राज्य सरकार नियन्त्रण के अधिकार रखती है। पालिका प्रथमा नियम में उच्च पदाधिकारियों सचिव, कमिश्नर या अधिशासी अधिकारियों की नियुक्ति और सेवा शर्तें राज्य सरकार ही तय

करती है। कर्मचारियों की सहायता उनके वेतनमान, सेवा की शर्तें, मविष्य निधि आदि पर भी राज्य सरकार का नियन्त्रण रहता है।

उपयुक्त विवरण के अतिरिक्त भी नगरीय स्थानीय निकायों पर नियंत्रण के सम्बन्ध में राज्य सरकार को निम्नांकित अधिकार प्राप्त हैं :

1. किसी नगरपालिका द्वारा अधिकृत अचल सम्पत्ति में प्रवेश करना तथा उसका निरीक्षण करना,
2. किसी पालिका के क्षेत्र में उसके नियन्त्रण में चल रहे कार्य का निरीक्षण करना,
3. पालिका अथवा उसकी समिति की कार्यवाही के किसी दस्तावेज का मागना तथा उसका निरीक्षण करना,
4. किसी नक्शे, विवरण, हिसाब अथवा रिपोर्ट का अवलोकन करना,
5. किसी निकाय के किसी काम के विरुद्ध आपत्ति हो तो उस निकाय को उस आपत्ति पर विचार करने का आदेश देना,
6. जनहित के प्रतिकूल कार्य को स्थगित करना,
7. आम जनता के स्वास्थ्य और सुरक्षा के हित में किसी कार्य करने का आदेश देना,
8. नगर प्रशासन के किसी मामले की जांच करवाना,
9. सस्था द्वारा कर्तव्य पालना में अवहेलना की जांच कर उसे पूरा करने की व्यवधि निश्चित करना,
10. पालिका के किसी निर्णय को निरस्त करना,
11. पालिका के निर्वाचित सदस्यों को हटाना,
12. किसी नगर निकाय को भंग कर नये चुनाव करवाना अथवा किसी पालिका को अधिकार च्युत करना आदि।

यहां यह उल्लेखनीय है कि सभी नगरीय निकायों पर राज्य के नियंत्रण की प्रकृति एकसी नहीं होती। कस्बा क्षेत्र समितियों पर नगरपालिकारों की अपेक्षा कहीं अधिक कठोर नियन्त्रण रखा जाता है जबकि नगर निगमों के मामले में यह नियन्त्रण प्रायः अलग अधिनियम निर्धारित करने हैं। कलकत्ता, बम्बई तथा मद्रास के निगमों को राज्य सरकार पालिकाओं की भांति अधिकार च्युत या भंग नहीं कर सकती। पर ऐसा प्रतिबन्ध अन्य निगमों के सम्बन्ध में नहीं है। छावनी मण्डल पर राज्य सरकार का कोई नियन्त्रण नहीं रहता क्योंकि

ये 1924 के केन्द्रीय केन्टोनमेन्ट बोर्ड अधिनियम से प्रशासित होते हैं। इसका प्रशासनिक नियन्त्रण केन्द्रीय सरकार के रक्षा मन्त्रालय द्वारा होता है।

उपरोक्त विवरण में नगरीय स्थानीय सस्थाओं पर राज्य सरकार के नियन्त्रण की उन तीनों विधियों का विवरण दिया गया है जिन्हे राज्य सरकार इन सस्थाओं पर नियन्त्रण हेतु अपनाती है। नगरीय सस्थाओं पर राज्य सरकार द्वारा व्यापक और गहन प्रशासनिक नियन्त्रण तथा इस सम्बन्ध में उसके अनियन्त्रित अधिकारों के बावजूद जन साधारण में इन सस्थाओं के बारे में जो धारणा व्याप्त है वह यह है कि ये सम्थाएँ न तो कार्यकुशल हैं और न ही प्रभावशाली। साधारणतया लोगों में यह विश्वास व्याप्त है कि इस दिशा में राज्य सरकार द्वारा सकारात्मक प्रयोग किये जाने की विस्तृत सभावना दिखाई देती है। चिन्तकों का यह भी मानना है कि राज्य सरकारें अपनी भूमिका का निर्वाह प्रभावशाली तरीके से सब ही कर सकती हैं जब पर्यवेक्षण और निर्देशन हेतु सुव्यवस्थित रूप से प्रायोजित निश्चित प्रशासन तन्त्र विद्यमान हो।

नियन्त्रणकारी संस्था

स्थानीय सस्थाओं पर राजकीय नियन्त्रण की उपरोक्त विवरण में प्रकृत तीनों विधियों में प्रायः यह स्पष्ट हो चुका है कि राज्य सरकार जब इन विधियों में से नियन्त्रण हेतु किसी एक विधि को अपनाती है तो उससे सम्बन्धित शीर्षस्थ तन्त्रात्मक उस नियन्त्रण विधि को अपनाने के लिए अधिकृत होते हैं। विधायी नियन्त्रण के सम्बन्ध में भारतवर्ष में राज्यों की विधानसभाओं और न्यायिक नियन्त्रण के सम्बन्ध में अधीनस्थ न्यायपालिका से लेकर हमारी एकीकृत न्यायपालिका के सर्वोच्च शिखर पर उच्चतम न्यायालय भी न्यायिक नियन्त्रण करने वाली सस्थाओं के रूप में कार्यशील होता है। इसी तरह इन सस्थाओं पर प्रशासनिक नियन्त्रण को कार्यान्वित करते समय राज्य की कार्यपालिका और उसके अधीनस्थ कार्यरत समूचा प्रशासन तन्त्र विशेष तौर से वे प्रशासनिक सस्थाएँ जो इस हेतु निमित्त की गयी हैं, सक्रिय हुई हैं।

भारत वर्ष में नगर निगमों पर नियन्त्रण का अधिकार प्रायः राज्य सरकार में अन्तर्निहित होता है और सभी राज्यों में मध्यस्तरीय वे प्राधिकारी जो ग्राम तौर पर अन्य नगरीय सस्थाओं को नियन्त्रित करते हैं, उनके नियन्त्रण में नगर निगम मुक्त होता है। इसी सम्बन्ध में जिलाधीश और नगरीय जामन के निदेशालय का उल्लेख किया जा सकता है। जिलाधीश और स्थानीय जामन का निदेशालय नगर निगमों पर नियन्त्रण की उस विधायी शक्ति से प्रायः वचन

होता है जो अन्य नगर निकायों के सन्दर्भ में उन्हें प्रदान की जाती है। इसका अभिप्राय यह है कि नगर निगमों पर प्रायः राज्य सरकार के स्वायत्त शासन विभाग द्वारा प्रत्यक्ष नियन्त्रण स्थापित किया जाता है। नगर निगमों में इस स्थिति का अपवाद एक ही है। केवल दिल्ली नगर निगम एक ऐसा निगम है जिसका सृजन नू कि केन्द्रीय सदन के अधिनियम के द्वारा किया गया है इसलिए उस पर नियन्त्रण भी केन्द्र सरकार द्वारा ही किया जाता है।¹⁹

नगर निगम के अतिरिक्त अन्य सभी नगरीय संस्थाओं पर प्रशासनिक नियन्त्रण की विधि का सूत्रपात राज्य सरकार के स्वायत्त शासन विभाग से होता है। यह विभाग इन संस्थाओं के व्यवस्थित कार्य संचालन हेतु आवश्यक नीति बनाता है और राज्य स्तर में उसके निष्पादन के लिए समय समय पर आवश्यक दिशा निर्देश जारी करता है। राज्य सरकार के इस विभाग की प्रभावशीलता के बारे में यह कहा गया है कि इसके अन्तर्गत कोई भी व्यापक क्षेत्रीय इकाईया नहीं हैं जो समय पर इन संस्थाओं का निरीक्षण तथा मार्गदर्शन कर सके। यही नहीं विभिन्न राज्यों में राज्य के मुख्यालय पर भी ऐसी किसी विशिष्ट संस्था का अभाव अनुभव किया जाता रहा है जो इन संस्थाओं की तकनीकी विकास परियोजनाओं में सलाह या निर्देश दे सके।

इसी सन्दर्भ में ग्रामीण-नगरीय सम्बन्ध समिति के प्रतिवेदन में समस्या को उजागर करते हुए निम्न शब्द अंकित किये गये हैं।²⁰ “वर्तमान में ऐसा संगठित क्षेत्रीय अभिकरण नहीं है जो स्थानीय निकायों को उनकी निरन्तर बढ़ती हुई समस्याओं के सम्बन्ध में मार्गदर्शन तथा सहायता प्रदान कर सके और न राज्य स्तर पर ही कोई सभी प्रकार की जानकारी से सुसज्जित और दक्ष तन्त्र है। ग्रामीण क्षेत्रों में पंचायती राज संस्थाओं के मार्गदर्शन और नियन्त्रण के लिए उपयुक्त संगठन बनाने की दिशा में निश्चय ही उपाय किये गये हैं। वहां विभागीय अधिकारी ग्रामीण स्थानीय शासन के विभिन्न स्तरों को सलाह और सहायता देने के लिए उनके साथ निरन्तर सम्बद्ध रहते हैं। किन्तु वहां तक नगरीय स्थानीय निकायों का सम्बन्ध है बहुत से राज्यों में प्रशासनिक तथा विधायी मामलों को देखभाल के लिए केवल सचिवालय विभाग होता है। प्रायः नगरपालिका के मामले एक बड़े विभाग के अंग होते हैं अथवा उन्हें एक सामान्य सचिव के अधीन अन्य विभागों के साथ जोड़ दिया जाता है। केरल, राजस्थान, महाराष्ट्र, गुजरात, आन्ध्रप्रदेश तथा पंजाब में स्थानीय निकायों के निदेशक होते हैं, किन्तु उनके पास स्थानीय प्राधिकरणों को मार्गदर्शन तथा सहायता देने के लिए कोई

संगठन नहीं है। अधिक से अधिक वे राज्य के सचिवालय विभाग के ही पिछलग्गू हैं।”

ग्रामीण-नगरीय सम्बन्ध समिति की उक्त टिप्पणी स्थानीय नगरीय सस्थाओं के मार्गदर्शन की वर्तमान यथार्थ स्थिति का चित्रण करती है। राजस्थान के सन्दर्भ में भी उक्त पक्षों में यह स्पष्ट कहा गया है कि नगरीय सस्थाओं के निर्देशन के लिए यद्यपि राज्य के अधीन एक निदेशालय की स्थापना की गयी है तथापि यह निदेशालय इन सस्थाओं के निर्देशन तथा पर्यवेक्षण व नियन्त्रण की अपनी भूमिका का एक सक्षम क्षेत्रीय इकाई के रूप में निर्वाह नहीं कर पा रहा है। उसके कार्यकरण से ऐसा प्रतीत होता है कि वह नौकर-शाही की कार्यपद्धति का शिकार हो गया है तथा जिस उद्देश्य से उसे निर्मित किया गया था उसकी प्राप्ति वह नहीं कर पा रहा है।

जहां तक इन सस्थाओं पर जिलाधीश एवं कनिष्ठ राज्यों में मण्डल आयुक्त के नियन्त्रण का प्रश्न है इस सम्बन्ध में विद्यमान स्थिति यह है कि इन सस्थाओं के निरीक्षण के लिए इनके पास न तो समय है और न ही इच्छा। जिलाधीश जिले की कानून और व्यवस्था की स्थिति तथा विकास कार्यों के संचालन के भार से इतना दबा रहता है कि वह अपनी अन्य भूमिकाओं को सम्पादित करने के लिए कोई समय ही नहीं निकाल पाता। जो कुछ समय उस मिलता है वह राज्य सरकार अथवा केन्द्रीय सरकार के मन्त्रियों के दौरे के समय शिफ्टा-थार-मैट इत्यादि में निकल जाता है। जिलाधीश की इस व्यस्तता का परिणाम यह होता है कि स्थानीय सस्थाओं पर पर्यवेक्षण अथवा उनके निर्देशन के अपने दायित्व को वह अपनी प्राथमिकता के कार्यों में स्थान नहीं दे पाता।

राज्य का स्वायत्त शासन विभाग स्थानीय सस्थाओं को केवल कानूनी, वित्तीय और प्रशासनिक मामलों पर ही सलाह और निर्देश दे पाता है। प्रथम तो भारत वर्ष के सभी राज्यों में स्थानीय शासन निदेशालयों की स्थापना ही नहीं की गयी है और जिन राज्यों में निदेशालयों की स्थापना की गयी है, जिनमें राजस्थान एक है, वहां निदेशालय नैतिक प्रकृति के कार्यों में इतना उलझा रहता है कि वह स्थानीय सस्थाओं का अपेक्षित मार्ग दर्शन नहीं कर पाता। राज्य सरकारों में स्वायत्त शासन विभाग के सचिव का पद कमी कमी रिक्त पड़ा रहता है या कुछ राज्यों में उसे एक विभाग के साथ साथ अन्य दूसरे प्रशासकीय विभाग का दायित्व भी दिया जाता है। यही स्थिति प्रायः निदेशालय के सन्दर्भ में भी पायी जाती है। ऐसा प्रतीत होता है कि राज्य स्वायत्त शासन को इतना महत्व प्रदान नहीं करने जितना उसे किया जाना चाहिए। इस स्थिति

की गंभीरता को ग्रामीण नगरीय सम्बन्ध समिति तथा पंजाब स्थानीय शासन (नगरीय) जाच समिति दोनों ने ही अनुभव किया था और यह सुझाव दिया था कि स्थानीय शासन को नियन्त्रित, पर्यवेक्षित, निर्देशित करने के लिए निदेशानय की स्थापना सभी राज्यों में की जानी चाहिए। इन दोनों समितियों द्वारा प्रस्तुत सुझावों को सम्मिलित रूप से इस प्रकार देखा जा सकता है।

1. नगरीय स्थानीय शासन के निकायों के कार्यालय का पर्यवेक्षण करने के लिए एक निदेशालय हो, जिसमें निदेशक के पद पर ऐसे अनुभवी व्यक्ति को नियुक्त किया जाय जो नगरीय प्रशासन का बरिष्ठ और अनुभवी सदस्य हो।
2. इसी निदेशालय में एक विशिष्ट समायो हो जो नगरीय सेवाओं के कुछ विशिष्ट पद की नियुक्ति, प्रतिनियुक्ति, पदोन्नति आदि के काम देखें।
3. नगरीय संपत्ति के अनुमानात्मक निर्धारण के मामलों की प्रतिम अपीलीय शाखा भी निदेशालय में हो जो मूल्यांकन (अनुमान) अधिकारियों पर नियन्त्रण रख सके।
4. एक योजना और वित्त प्रकोष्ठ निदेशालय में हो जो इन संस्थाओं की पंचवर्षीय योजना निर्माण में सहायता करें।
5. राज्य स्तर के लिए एक निरीक्षणालय हो, जिसमें हर जिले और समायो के लिए निरीक्षकों की स्पष्ट शृंखला हो।
6. नैतिक प्रकृति के कार्यों में इन संस्थाओं को निर्देशन, सलाह आदि देने के लिए भी एक समायो, निदेशक के सीधे नियंत्रण में हो जो इन संस्थाओं के लिए नियमों, उपनियमों की व्याख्या और निर्धारण का काम भी देखें।
7. निदेशालय को ऐसी भूमिका का निर्वाह करना चाहिए कि स्थानीय निकायों को आर्थिक प्रशासनिक योजना सम्बन्धी या तकनीकी कठिनाइयों को हल करने की दिशा में उन्हें तुरन्त उचित और सतुष्टिकारक सहायता, सहयोग, निर्देश और प्रोत्साहन प्राप्त हो जाए।
8. निदेशक और निरीक्षकों को स्थानीय निकायों के मित्र तथा पथ प्रदर्शक का काम करना चाहिए। ऐसे निरीक्षकों का निकाय, जो स्थानीय निकायों के कार्य का परिनिरीक्षण करे और सरकार को उनकी विशेष आवश्यकताओं के संबंध में जानकारी देता रहे, राज्य तथा स्थानीय अधिकारियों के लिए जानकारी के साधन का काम करेगा।

राजस्थान में स्थानीय शासन का निदेशालय 1950 में ही स्थापित कर दिया गया था। इसके मागठन, कार्यों और प्रभावशीलता का परीक्षण इस पुस्तक के पृथक अध्याय में यथास्थान प्रस्तावित है।

नियंत्रण का प्रवर्तित परिवेश और स्वरूप

स्थानीय स्वायत्त शासन की संस्थाएँ चूँकि स्वायत्तशासी इकाइयाँ होती हैं इसलिए चिन्तकों की यह मान्यता है कि दिनों दिन बलवती होती जा रही है कि स्थानीय संस्थाओं को किस सीमा तक नियंत्रित किया जाना चाहिए और कभी कभी तो यह प्रश्न भी उभरने लगता है कि इन्हें नियंत्रित भी किया जाना चाहिए या नहीं। किन्तु विचार विमर्श और विश्लेषण के पश्चात् इस सन्दर्भ में अतिम मत यह उभरता है कि अनेक विधिव, राजनीतिक, प्रशासनिक और सामाजिक बाध्यताएँ हैं जिनके कारण सरकार का यह उत्तरदायित्व बनता है कि वह इन संस्थाओं को नियंत्रित करे। विधिक दृष्टि से सरकार अपने ही द्वारा विनियमित अधिनियम के अन्तर्गत बाध्य है कि इन संस्थाओं के व्यवस्थित कामकाज को सुनिश्चित करे। राजनीतिक दृष्टि से भी सरकार यह अनुभव करती है कि स्थानीय लोकतन्त्र में इन संस्थाओं की निरन्तरता बनायी रखी जा सके। दूसरी ओर, इन संस्थाओं के सीमित आकार, सीमित आय के साधनों तथा सीमित मात्रा में उपलब्ध तकनीकी ज्ञान के कारण इन समस्त क्षेत्रों में आवश्यक सहायता उपलब्ध कराना राज्य सरकार अपना लोकतांत्रिक दायित्व समझती है। इसी तरह सरकार यह भी अनुभव करती है कि समाज के विगत प्रशासनिक इतिहास में जिन स्वतन्त्र परम्पराओं का सूत्रपात कर दिया गया है उन परम्पराओं को समाज, राज्य और राष्ट्र के हित में न केवल बनाय रखा जाना चाहिए अपितु उन्हें विकसित करने हेतु सरकार का सम्बल और समर्थन मिलना चाहिए। समग्र रूप से यह माना जा सकता है कि विभिन्न स्थानीय संस्थाओं की गुणवत्ता के एक न्यूनतम स्तर को बनाये रखने, उनके प्रशासन तन्त्र को व्यवस्थित रखने, राष्ट्रीय एवं स्थानीय विकास कार्यक्रमों में सामंजस्य रखने तथा स्थानीय संस्थाओं द्वारा किसी समाचित दुराचार से नागरिकों को बचाने के लिए इन संस्थाओं पर राजकीय नियंत्रण को प्रायः अपरिहार्य माना जाता है।

किन्तु, इस सन्दर्भ में दृष्टिगत रखते हुए स्थानीय संस्थाओं पर राज्य सरकार प्रथम केन्द्रीय सरकार द्वारा जो नियंत्रण किया है उसमें अग्न्यान्व कारणों से केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति देखने को मिल रही है। जब से भारत वर्ष में पूरे देश के विकास के लिए केन्द्रीय नियोजन को अपनाया गया है तबसे विकास की विविध योजनाओं के लिए न केवल स्थानीय मन्थार्य अपितु

राज्य सरकार भी केन्द्र सरकार पर अत्यधिक निर्भर हो गयी है। स्थानीय सस्थाएँ आर्थिक सहयोग और तकनीकी ज्ञान के लिए तो प्रायः उच्चतर सरकार पर सदैव ही निर्भर रही हैं। निर्भरता की यह स्थिति तकनीकी प्रगति के इस युग में और अधिक बढ़ती जा रही है। लोकतांत्रिक चेतना के विस्तार और उसके परिणाम स्वरूप स्थानीय हित समूहों के दबाव को नियंत्रित करने के लिए राजकीय नियंत्रण बढ़ाने से नियन्त्रण की केन्द्रीय प्रवृत्ति को और बल मिला है। स्थानीय सस्थाओं पर नियन्त्रण व्यवस्था काबूदता हुआ केन्द्रीकरण कुल मिलाकर स्थानीय स्वायत्तता को सीमित करता है।

यह स्थिति लोकतन्त्र को भी सीमित और सकुचित करती है। ममीशको की यह मान्यता है कि स्थानीय सस्थाओं पर किये जाने वाला राजकीय नियंत्रण, जो कि सकारात्मक होना चाहिए था, वह नकारात्मक अधिक हो गया है। परिवर्तित समाज का लोकतांत्रिक स्वरूप यह मांग करता है कि उच्चतर सस्था द्वारा इन सस्थाओं के साथ मार्गदर्शक जैसा व्यवहार होना चाहिए। इन सन्दर्भ में यह माना जाता है कि राज्य सरकार को इन सस्थाओं के प्रति मित्र, दार्शनिक और मार्गदर्शक जैसा व्यवहार करना चाहिए।

वर्तमान नियंत्रण व्यवस्था का भूत्यांकन

भारत वर्ष में स्थानीय निकायों पर नियंत्रण के अन्तर्गत राज्य सरकारों को उनके विघटन अधिग्रहण आदि दण्डात्मक कार्यवाहियाँ करने का जो अधिकार प्राप्त है, उसकी गम्भीर आपत्तिका हुई है। यह माना जाता है कि स्थानीय शासन राज्य सरकार का ही लघु रूप है। नगरपालिका अपने क्षेत्र का उत्तम ही प्रतिनिधित्व करती है जितना राज्य सरकार सम्पूर्ण राज्य का। राज्य सरकार की भाँति ही स्थानीय निकाय का निर्वाचन भी जनता की स्वतंत्र बुद्धि एवं मतदान के आधार पर होता है। अतः इस बात की सवैधानिक व्यवस्था अभी तक न हो पाने का दुःख राजनेताओं, अधिकारियों और नागरिकों, सभी को है कि शासकीय अधिनियमों में निर्धारित अधिकारों को पूर्ण करने के पहले स्थानीय निकायों का अवसान सकारण या अकारण कर दिया जाता रहा है। स्थानीय निकाय द्वारा त्रुटि किये जाने पर उसे अधिकार च्युत या भंग कर देने का विकल्प दंडा जाना चाहिए, इस बात का आग्रह लोकतांत्रिक मानस के लोगों की ओर से किया जाता रहा है।

स्थानीय निकाय तो बहुत छोटी सस्था होती है, जबकि विधान सभायें तथा सदन तक को अधिकारहीन विधान के कारण कई बार न्यायपालिका के कोप का शिकार होता पड़ा है। डॉ. श्रीराम माहेश्वरी के शब्दों में "निर्वाचित

स्थानीय शासन का स्थगन अथवा विघटन करना वस्तुतः लोकतन्त्र का ही गला घोटता है और जनता के निर्णय को केवल कार्यपालिका के आदेश से बलपूर्वक रद्द करना घाव पर नमक छिड़कना है।²¹ उत्तर प्रदेश की आवास परिषद के अध्यक्ष श्री गिरजापति मुखर्जी ने लिखा था, "स्थानीय निकायों का अधिक्रमण राज्य विधानाग की स्वीकृति बिना नहीं किया जाना चाहिए। राज्य स्तर पर अधिकारी शासन किसी स्थानीय निकाय के अस्तित्व को समाप्त कर दे यह चीज लोकतांत्रिक मित्रता का दुर्भाग्यपूर्ण उल्लंघन है। जो सम्मति स्थानीय निकायों की सृष्टि करती है, उन्हें अधिकार देती है तर्कतः उसी राज्य विधानाग को यह निर्णय करने का अधिकार होना चाहिए कि किन्हीं स्थानीय निकायों को अधिक्रमित किया जाय या नहीं।"²²

प्रो. ए. धवस्थी भी यह मानते हैं कि स्थानीय निकायों के निर्णयों का राज्य सरकार द्वारा निलम्बन या इन निकायों की उदासीनता के कारण उन्हें अधिक्रमित या भंग करने का निर्णय अन्तिम हथियार के रूप में उसके पूर्ण औचित्य के बारे में सतुष्टि होने पर ही, कभी कभी लिया जाना चाहिए। यदि इस अधिकार का दुरुपयोग किया गया तो इन केवल राज्य सरकार से जनता की समस्या उठेगी, बल्कि स्थानीय निकायों से भी लोगों की समस्या डगमगायेगी। किंतु भारतवर्ष में राज्य सरकारों ने इस प्रत्यक्ष कार्यवाही का खुल कर उपयोग किया है। इसी कारण जनता द्वारा निर्वाचित व्यक्ति को उसके पद से हटा देने एवं उसके पुनः निर्वाचित होने के नैसर्गिक अधिकार को कुछ समय तक स्थगित कर देने के राज्य सरकार के निर्णयों की न्यायाधीशों ने भी अपने निर्णयों एवं समीक्षा में आलोचना की है।²³ कई बार न्यायालयों ने राज्य सरकारों के ऐसे निर्णयों को असंवैधानिक घोषित किया है जब राज्य सरकारों ने अप्रवाणित आरोप के आधार पर इन सस्थाओं को भंग कर दिया था। भारतीय सांविधिक आयोग के शब्दों में जहाँ प्रोत्साहन तथा नियंत्रण की शक्तियों की आवश्यकता थी वहाँ मंत्रियों को कुल्हाड़ी पकड़ा दी गई है। वस्तुतः किसी भी स्थानीय निकाय के दोषों को तुरन्त देख लेना चाहिए। और उनके निराकरण के लिए अविलम्ब प्रायस करना चाहिए। प्रायः यह होता है कि नीकरशाही स्थानीय शासन के मामलों में कभी भी प्राथमिकतापूर्वक विचार नहीं करती और इसी उदासीनता के कारण राज्य सरकार का नियंत्रण विस्तृत होकर आकस्मिक तथा अनियंत्रित झण्डों का रूप धारण कर लेता है और यह प्रायः निषेधात्मक होता है। सलाह देने तथा मार्ग दर्शन के लिए कुछ चिन्तन तथा दृष्टिकोण की आवश्यकता होती है इसके विपरीत स्थानीय शासन के विघटन तथा अधिक्रमण जैसी कार्यवाही बड़ा ही सरल काम है। स्थानीय निकायों को बार बार अधिक्रमित करना इस बात का दोषक है

कि राज्य सरकार का रवैया सामान्यतः उदासीनता एवं दीर्घकालीन उपेक्षा का रहा है।²⁴

इस आलोचना के अतिरिक्त भी राज्य के नियन्त्रण के बारे में निम्न कारणों से यह आलोचना की जाती है कि नियन्त्रण के ये साधन वास्तविक न होकर केवल सैद्धांतिक रह गये हैं।²⁵

1. वर्तमान नियन्त्रण की व्यवस्था अंग्रेजी शासन की देन है। नियन्त्रण के यह साधन भी गतिहीन कल्पना शून्य एवं नकारात्मक हैं। स्वतंत्रता के बाद भी इस स्थिति में कोई परिवर्तन नहीं हुआ है।
2. अनेक राज्यों में बजट के प्रस्ताव, उपनियम, आदि के लिए राज्य सरकार की सहमति आवश्यक मानी है। एक निश्चित राशि से ऊपर व्यय प्रस्ताव पर बजट में प्रावधान होने के बावजूद राज्य सरकार की स्वीकृति लेना आवश्यक है। इस प्रकार की बठोर नियन्त्रण व्यवस्था से स्थानीय निकायों द्वारा पहल करने की प्रवृत्ति पर प्रकुश लगता है, काम में देरी होती है और स्वस्थ नागरिक उत्तरदायित्व की भावना का हनन होता है।
3. राज्य सरकारों ने इन समस्याओं को ऋण तथा सहायता देने के लिए इतनी शर्तें लाद रखी हैं कि ये समस्याएं समय पर ऋण एवं सहायता प्राप्त कर पाने में प्रायः असफल रहती हैं।
4. स्थानीय निर्वाचित संस्थाओं पर नौकरशाही का नियन्त्रण रहता है। वस्तुतः नौकरशाही नियमों की लक्ष्मण रेखा से बाहर निकल कर समस्याओं को समझने एवं उनका हल निकालने का कभी प्रयत्न नहीं करती। जैसे भी डा. श्रीराम माहेश्वरी के शब्दों में, 'एक शुद्ध अधिकारी तन्त्रात्मक संगठन लोकतांत्रिक स्थानीय निकायों का आवश्यक मार्गदर्शन एवं सलाह देने के योग्य नहीं होता। अधिकारी तन्त्र को अपने में प्रेम होता है। वह कुछ दुर्गुणों का बुरा परिस्थान नहीं कर सकता। जैसे—कड़ाई, नियम निष्ठा, कार्यविधियों से प्रतिशय लगाव तथा नियमों एवं विनियमों का मोह। इन दुर्गुणों के अतिरिक्त भारतीय अधिकारी तन्त्र में जनता से पृथक् एवं दूर रहने, अधिकार जताने एवं रोव गाठने की प्रवृत्ति विशेष रूप में पाई जाती है। इसलिए नौकरशाही को स्थानीय शासन के मामलों में शीर्षस्थ स्थान देना स्थानीय शासन

के उद्देश्य को ही समाप्त करना है। यह नितान्त आवश्यक है कि स्थानीय स्तर के जन मूलक लोकतांत्रिक शासन को प्रत्यक्ष रूप से राज्य स्तरीय राजनीतिक कार्यपालिका के अधीन रखा जाय जिससे उसमें आत्म गौरव एवं आत्म सम्मान की भावना विकसित हो सके।²⁶

- 5 स्थानीय शासन पर नियंत्रण रखने के लिए क्षेत्रीय इकाई पर जिलाधीश की व्यवस्था भी उचित नहीं है। जिलाधीश पर विभिन्न उत्तरदायित्वों का इनता बोझ होता है कि वह अपने कार्यभार को समुचित रूप से संभाल नहीं सकता।

इन सभी कारणों से नियंत्रण की व्यवस्था सकारात्मक रूप नहीं ले पाई है। अतः इस सम्बन्ध में कुछ सुझावों पर विचार किया जा सकता है।

सुधार हेतु सुझाव

यदि हम व्यावहारिक दृष्टि से विचार करें और राज्य के नियंत्रण को सार्थक बनाना चाहे तो नियंत्रण का इस व्यवस्था को राज्य सरकार में सत्यागत रूप देना होगा। राज्य सरकार के पास इन सस्थाओं के लक्ष्यों एवं उद्देश्यों के बारे में पूर्णतः स्पष्ट चिन्तन होना चाहिए। नगरीय सस्थाओं के प्रति यदि राज्य सरकार की व्यापक नीति है तब ही नियंत्रण व्यवस्था सकारात्मक हो सकती है अन्यथा जैसी कि हमी परस्पर है, राज्य का नियंत्रण सस्थाओं उद्देश्यों के लिए किसी भी प्रकार एवं किसी भी सीमा तक जारी रह सकता है।²⁷

नगरीय सस्थाओं के सामान्यतः दो उद्देश्य होते हैं

1. लोकतन्त्र को सामान्य घरातल से विकसित होने में मदद देना, तथा
- 1 नगरीय में रहने वाले नागरिकों के लिए कनिष्ठ नागरिक सेवाओं का सम्पादन करना।

यदि इन दोनों लक्ष्यों के बारे में आम सहमति है तो यह कहा जा सकता है कि राज्य के नियंत्रण का उद्देश्य इन लक्ष्यों को प्राप्त करना ही तो है। यदि राज्य सरकार इन सस्थाओं के लिए सेवाओं के न्यूनतम स्तर का निर्धारण कर दे तथा एक निश्चित समयबद्ध योजना इन सस्थाओं के कार्यकरण के लिए निश्चित कर दे तो इन पूर्व निश्चित लक्ष्यों को प्राप्त करने की दिशा में ये सथायें कदा तक सफल रह पाई हैं, इस बात की जांच करने में ही राज्य के नियंत्रण को सकारात्मक दिशा मिल सकेगी।

प्रो. मोहित भट्टाचार्य का यह मत है कि कर निर्धारण से लेकर सभी नागरिक सेवाओं के सम्पादन के अधिकतम कीर्तिमान या लक्ष्य पहले से ही निश्चित कर देने चाहिए और नियंत्रणकारी संस्था को चाहिए कि निश्चित कालावधि में इन संस्थाओं का निश्चित कालान्तर से इस माध्यम से निरीक्षण किया जाता रहे कि वे अपने लक्ष्य को पाने में कितनी दूर तक चल पाई हैं। इस व्यवस्था से एक लाभ यह होगा कि राज्य की सभी नगरपालिकाएँ परस्पर प्रतियोगिता के आधार पर लक्ष्यों को शीघ्रता से प्राप्त करने का प्रयास करेंगी और राज्य सरकार को भी यह लाभ होगा कि वर्ष के अन्त में लक्ष्यों की प्राप्ति में सफलता या असफलता का तुलनात्मक मूल्यांकन करके आगामी वर्ष के लिए विगत वर्ष के अनुभव के आलोक में लक्ष्य तय कर सकेगी।

इन सुझावों के अनिरीक्षित नियन्त्रण व्यवस्था को अधिक सकारात्मक बनाने के लिए प्रायः निम्न सुझाव दिये जाते हैं :

1. इन संस्थाओं पर नियंत्रण के क्षेत्र में अधिक कल्पनाशील एवं सृजनात्मक उपाय किये जाने चाहिए।
2. नियंत्रण की व्यवस्था में निकाय के विरुद्ध दण्डात्मक कार्यवाही करने के लिए जोर न दिया जाय। सरकार की भूमिका के सम्बन्ध में धारणा बदलनी चाहिए, उसका काम नियंत्रण का न होकर सलाह देना, मार्ग-दर्शन करना एवं सहायता करना होना चाहिए।
3. इन संस्थाओं को सर्वपानिक स्वरूप प्रदान किया जाना चाहिए ताकि प्रकारण राज्य सरकारें इन संस्थाओं के स्वरूप को समाप्त करने का प्रयास न करें। राज्य सरकारों को भी चाहिए कि वे अपने अधिकार का राजनीतिक परिप्रेक्ष्य में दुरुपयोग न करें।
4. इन संस्थाओं को अनुदान राशि की बैसाखी के सहारे नहीं चलाया जाना चाहिए। लोकातांत्रिक विकेन्द्रीकरण के साथ माघ प्राथमिक विकेन्द्रीकरण करते हुए इन संस्थाओं को इतने अधिकार दिये जाने चाहिए कि अपनी आवश्यकता के अनुरूप माधन जुटा सकें।
5. इन्हें अपने बजट के निर्माण एवं क्रियान्वयन में पर्याप्त स्वतन्त्रता होनी चाहिए, इस क्षेत्र में राज्य सरकार का हस्तक्षेप अनुचित है।

6. इन संस्थाओं के मार्गदर्शन के लिए एक आचरण संहिता का निर्माण किया जाना चाहिए जिसका उल्लंघन करने पर ही राज्य सरकार का हस्तक्षेप बाध्य हो ।
7. बढ़ती हुई लोकतांत्रिक आकांक्षाओं के अनुरूप इन संस्थाओं को अधिक अधिकार सम्पन्न बनाया जाना चाहिए ।
8. प्रो. मोहित मट्टचार्य के इस सुझाव को भी कार्यान्वित किया जाना चाहिए कि राज्य सरकार और इन संस्थाओं के बीच एक ऐसे प्रबन्ध सूचना तन्त्र का विकास किया जाना चाहिए जो इन संस्थाओं की वांछित सूचनाएँ राज्य सरकार को देता रहे ताकि सरकार समय पर इन संस्थाओं के कार्य में सहयोग कर सके ।²⁸

तबत इस तरह पर कोई विवाद नहीं है कि राज्य सरकार का नियंत्रण होना चाहिए या नहीं, बल्कि यह नियंत्रण कैसा, कितना और किस तरह का हो, बदलते जनतांत्रिक परिवेश में इसकी भूमिका अधिक सही रूप से स्वीकार की जानी चाहिए । इस आशय का आग्रह सभी क्षेत्रों से उठ रहा है ।

विकासशील देशों के जीवन के लिए प्रजातन्त्र से अच्छी पद्धति नहीं हो सकती और प्रजातन्त्र स्थानीय शासन बिना अधूरा है क्योंकि सच्चे प्रजातन्त्र की नींव ये ही संस्थाएँ हैं । प्रश्न जब तक इन संस्थाओं की प्रशासनिक कार्यक्षमता लोक कल्याणकारी भावना के अनुकूल नहीं बढ़ाई जायेगी तब तक प्रजातन्त्र की सफलता के समक्ष प्रश्न चिन्ह बने रहेंगे ? नियंत्रण की व्यवस्था अधिक सकारात्मक, लाभकारी, उद्देश्य मूलक और स्वस्थ लोकतांत्रिक बने इस दिशा में ईमानदारी से प्रयत्न किये जाने की आवश्यकता है ।

सन्दर्भ

1. सेन्ट्रल सविसेज टू लोकल ऑथोरिटीज, द इन्टरनेशनल यूनियन आफ लोकल ऑथोरिटीज द हेण, 1962 में विकसित और विकासशील देशों की स्थानीय संस्थाओं के बारे में व्यक्त विचार आज भी प्रासंगिक प्रतीत होते हैं ।
2. राज्य सूची की प्रविष्टि संख्या 5

- 3 एम. ए. मुतालिब एव खान, पूर्वोक्त पृ. 229
4. उपरोक्त, पृ. 230
- 5 श्रीराम माहेश्वरी, पूर्वोक्त पृ. 287
- 6 एस धार निगम, लोकल गवर्नमेंट, एस. चान्द एण्ड कानी, नई दिल्ली, 1987, पृ. 231
7. धार. एम. जेकमन मशीनरी धार, ब्रिटिश लोकल गवर्नमेंट,
- 8 मोहित मट्टाचार्य-म्युनिसिपल गवर्नमेंट प्रान्सल्स एण्ड प्रोस्पेक्टस
- 9 ए अवस्थी-म्युनिसिपल एडमिनिस्ट्रेशन इन इण्डिया, पृ. 32
10. करारोपण जाच आयोग प्रतिवेदन, पृ. 374 से श्रीराम माहेश्वरी द्वारा उद्धृत।
- 11 एस धार निगम, पूर्वोक्त,
- 12 बी एम. सिन्हा भारत में नगरीय सरकारें, पृ. 227-230
- 13 बी एम. सिन्हा पूर्वोक्त,
14. सर विलियम हार्ट "इन्ड्रोडक्शन टू द ला ऑफ लोकल गवर्नमेंट एण्ड एडमिनिस्ट्रेशन पृ. 227 उद्धृत ए अवस्थी-म्युनिसिपल एडमिनिस्ट्रेशन इन इण्डिया।
- 15 प्रो. अवस्थी पूर्वोक्त।
16. यह प्रकरण डा. बी. एम. सिन्हा की पुस्तक 'भारत में नगरीय सरकारें' में पृ. 278 पर दृष्टव्य है।
- 17 हार्ट. सर विलियम, इन्ट्रोडक्शन टू द ला ऑफ लोकल गवर्नमेंट एण्ड एडमिनिस्ट्रेशन, उद्धृत मुतालिब एव खान, पूर्वोक्त, पृ. 249.
- 18 एन गोल्डम, उद्धृत एम के. योगले, लोकल गवर्नमेंट एण्डमिनिस्ट्रेशन इन इण्डिया परिमल प्रकाशन धीरमाबाद, 1977, पृ. 303.
- 19 दिल्ली नगर निगम की रचना केन्द्रीय ससद द्वारा पारित दिल्ली नगर निगम अधिनियम, 1957 द्वारा की गई है।
20. रिपोर्ट ऑफ द रूरल-ग्रामन रिलेशनाशिप कमेटी उद्धृत श्रीराम माहेश्वरी, पूर्वोक्त, पृ. 383.
21. श्रीराम माहेश्वरी, पूर्वोक्त, पृ. 291-92
22. उद्धृत, उपरोक्त.

- 23 ए. प्रवस्थी, म्युनिसिपल एडमिनिस्ट्रेशन इन इण्डिया, लक्ष्मी नारायण अग्रवाल, आगरा, 1972
24. रिपोर्ट आफ द इण्डियन स्टेट्यूटरी कमीशन, उद्धृत, श्रीराम माहेश्वरी, पूर्वोक्त, पृ. 294
- 25 ग्रामीण नगरीय सम्बन्ध समिति प्रतिवेदन.
- 26 श्रीराम माहेश्वरी, पूर्वोक्त, पृ. 296
- 27 मोहित भट्टाचार्य, म्युनिसिपल गवर्नमेन्ट-प्रान्तम्स एण्ड प्रास्पेक्ट्स,
28. उपरोक्त । □

पंचायती राज संस्थाओं पर राज्य का नियंत्रण

भारत में ग्रामीण स्थानीय प्रशासन की संस्थाएँ हमारे शासन की निम्नतम और तीसरा सोपान है। विगत अध्याय में यह बात विस्तार से व्यक्त की जा चुकी है कि स्थानीय स्वायत्त शासन की संस्थाएँ मार्बंभौम शक्ति प्राप्त संस्थाएँ नहीं होती और उनका सृजन देश की सरकार के द्वारा किया जाता है। भारत वर्ष में ये संस्थाएँ राज्य सरकार के नियन्त्रण के अधीन होती हैं। इनका सृजन राज्य के विधान मण्डल द्वारा बनाये गये अधिनियम के अन्तर्गत होता है। भारत में ही नहीं विश्व के सभी देशों में स्थानीय स्वायत्त शासन की संस्थाओं के कार्यक्षेत्र, अधिकार और दायित्वों का निर्धारण विशेष अधिनियम के माध्यम से किया जाता है। ऐसा अधिनियम बनाते समय सरकार का यह निश्चित मत होता है कि किसी भी व्यवस्था में नियन्त्रण और सन्तुलन की प्रणाली आवश्यक होती है। नियन्त्रण द्वारा सन्तुलन की यह व्यवस्था न केवल उस लोकतन्त्र के व्यापक दृष्टि में होती है अपितु राज्य और उसके अन्तर्गत कार्यशील स्थानीय संस्थाओं के कुशल और प्रभावी कार्य-करण के लिए भी वह आवश्यक होती है। इसी सन्दर्भ में पंचायत राज अध्ययन दल, राजस्थान सरकार की रिपोर्ट, 1964 में अंकित किया गया है कि स्वायत्त शासन संस्थाओं की सत्ता का स्थानान्तरण कर देने से लोगों के सर्वांगीण विकास एवं कल्याण के प्रति राज्य का दायित्व समाप्त नहीं हो जाता। यह तो राज्य का मूलभूत अधिकार और दायित्व है। राज्य सरकार को यह मुनिश्चित करना है कि ये दफादफा कुछ निश्चित स्वतन्त्र सिद्धान्तों के अनुसार कार्य करें। पंचायत राज संस्थाएँ प्रशासन के अविच्छिन्न ध्रुव के रूप में विकसित होनी

चाहिए और राष्ट्रीय नीतियां तथा राज्य के संवैधानिक दायित्वों का इनके द्वारा पालन किया जाना चाहिए। संस्थाओं के नियन्त्रण एवं पर्यवेक्षण की एक सुव्यवस्थित प्रणाली से ये संस्थाएँ स्वयं लागूमान्वित होती हैं।¹

विगत अध्याय में स्थानीय संस्थाओं पर राजकीय नियन्त्रण के संवैधानिक पक्ष का, उसके उद्देश्यों का तथा उसके औचित्य के सम्बन्ध में विभिन्न विचार-धाराओं सहित विश्लेषण किया जा चुका है। इस सन्दर्भ में यहां वह व्यवस्था करना पर्याप्त है कि ग्रामीण स्थानीय संस्थाओं के नियन्त्रण के सन्दर्भ में भी विगत अध्याय का यह विवरण समान रूप से उपयोगी है।

स्थानीय संस्थाओं के स्वायत्त शासी स्वरूप के पक्षधर लोगों का ऐसा मत है कि पंचायती राज संस्थाओं या स्थानीय संस्थाओं पर पर्यवेक्षण और नियन्त्रण की राजकीय व्यवस्था इन संस्थाओं के मूल स्वरूप पर कुठाराघात करती है, इसलिए यह अनुचित है। उनका ऐसा मत है कि यदि स्थानीय शासन की संस्थाओं को नियंत्रित किया जाता है तो उनका स्वायत्त स्वरूप नष्ट हो जायेगा और इसलिए उनके स्वायत्तशासी स्वरूप को बनाये रखने के लिए नियन्त्रण की किसी भी व्यवस्था का यह वर्ग विरोध करता है। किन्तु समीक्षकों का एक दूसरा वर्ग इस मत से पूर्णतः असहमत रहते हुए इसे असंगत कर देता है। उनकी मान्यता है कि किसी भी प्रकार के निर्देशन, पर्यवेक्षण और नियन्त्रण से स्वशासन सीमित नहीं होता। वस्तुतः स्थानीय स्वशासन की रचना पूर्णतः राज्य के किसी अधिनियम से की जाती है, इसलिए इन संस्थाओं पर पर्यवेक्षण और नियन्त्रण का अधिकार राज्य सरकार को स्वाभाविक रूप से होना चाहिए। इस वर्ग की यह मान्यता है कि यद्यपि ग्रामीण स्थानीय संस्थाएँ अर्थात् पंचायती राज की संस्थाएँ जनता द्वारा निर्वाचित संस्थाएँ हैं किन्तु ये संस्थाएँ चूँकि नवीन होने के कारण अभी विकास की प्रक्रिया में हैं और इस कारण शासन व प्रशासन की परम्परा स्थापित नहीं हुई है इसलिए यह परमावश्यक है कि इन संस्थाओं के कार्यकरण पर उच्चतर लोकतांत्रिक व्यवस्था का पर्यवेक्षण और नियन्त्रण अनवरत रूप से बना रहे। इस वर्ग का यह मानना भी है कि चूँकि ये संस्थाएँ अधिकतर राजकीय अनुदान पर निर्भर करती हैं और स्वयं जो कर लगाती हैं उनमें उन्हें कम आमदनी होती है ऐसी स्थिति में इन संस्थाओं को अनुदान प्रदान करने वाले उच्चतर निकाय से आवश्यक रूप से नियंत्रित होना पड़ेगा। कुल मिलाकर इन संस्थाओं के स्वतन्त्र प्रशासनिक अभिकरणों के रूप में विकसित होने, राजनीतिक शक्ति के विवेकीकरण का सशक्त माध्यम बनने, जनता में राजनीतिक चेतना सृजित करने के उत्तम अभिकरण सिद्ध होने और राज्य सर-

बार द्वारा निर्धारित शक्तियों तथा कार्यक्रमों को प्रभावी तरीके से कार्यान्वित करने के सटीक प्रशासनिक यन्त्र के रूप में विकसित होने के लिए, इन समस्याओं पर, ऐसी उच्चतर सस्था का नियन्त्रण आवश्यक है जो स्वयं भी लोकतान्त्रिक तरीके से निर्वाचित हो।

पंचायती राज सस्थाओं पर राजकीय नियन्त्रण के औचित्य को यदि राजस्थान राज्य के सन्दर्भ में देखा जाये तो यह कहा जा सकता है कि राजस्थान चूँकि एक ऐसा राज्य है जिसने अपने पंचायती राज की इकाईयों को बहुत सी सहायता और शक्तियाँ हस्तान्तरित कर दी हैं, इसलिए राज्य सरकार पर यह दायित्व भी जाता है कि वह उनके कार्यों पर पर्यवेक्षण और नियन्त्रण करेगी। नियन्त्रण की यह आवश्यकता, दो चुनौतीपूर्ण परिस्थितियों के कारण और भी अधिक हो जाती है। प्रथम तो यह कि लोकतन्त्र की इन प्राथमिक इकाईयों को लोकतान्त्रिक दृष्टि से जो शक्तियाँ प्रदान कर दी गयी हैं उनको निभाने का दायित्व ऐसे प्रतिनिधियों को मिला है जो न केवल नये हैं अपितु स्थानीय हित समूहों के एक ऐसे परिवेश में काम करते हैं जहाँ उनके निर्णय लेने की शक्ति अनेक सीमाओं से प्रतिबन्धित हुई रहती है। द्वितीयतः इसलिए कि सस्थाओं को विकास की अनेक योजनाओं के कार्यान्वयन की प्रक्रिया में प्रत्यक्ष रूप में सह-योजित किया गया है। राज्य के विभिन्न विकास विभागों द्वारा विकास के अनेक कार्यक्रम सीधे पंचायती राज सस्थाओं के माध्यम से कार्यान्वित कराये जाने लगे हैं। यही नहीं 1989 में तत्कालीन कांग्रेस सरकार द्वारा सीधे केन्द्रीय स्तर से जवाहर रोजगार योजना इत्यादि के नाम से एक निश्चित राजि ग्राम पंचायतों को भेजना आरम्भ कर दी थी। इस तरह केन्द्र सरकार द्वारा इस रूप में एक एक ऐसा कदम उठाया गया जिससे न केवल राज्य सरकारों की इन सस्थाओं पर नियन्त्रण की व्यवस्था भंग हुई अपितु ऐसा लगने लगा है कि पंचायती राज सस्थाओं पर सीधे केन्द्रीय सरकार नियन्त्रण करने जा रही है। यद्यपि केन्द्र में सत्ता परिवर्तन के कारण यह कदम जारी नहीं रह सका है तथापि इससे यह तथ्य तो उद्घटित हो गया कि विकास सम्बन्धी विविध परियोजनाओं के कार्यान्वयन में उच्च स्तर पर यह चिन्तन किया जाता है कि पंचायती राज सस्थाओं को इनमें अधिक से अधिक और प्रत्यक्ष रूप से भागीदार बनाया जाये। समग्रतः यह कहा जा सकता है कि नूतन रूप से विकसित ग्रामोण क्षेत्र के नेतृत्व में, विकास के जिन कार्यक्रमों को कार्यान्वित करने का दायित्व दिया जाता है उन पर सरकार का उचित पर्यवेक्षण और नियन्त्रण इसलिए आवश्यक है कि न केवल कठिनाई की घड़ी में उनका मार्गदर्शन किया जा सके अपितु उनके स्तर

पर उत्पन्न होने वाली किसी प्रकार की स्वेच्छाचारिता को भी लोकतांत्रिक तरीके से मर्यादित रखा जा सके।

भारत में, ग्रामीण स्थानीय संस्थाएँ, जो ग्रामतीर पर पंचायती राज संस्थाओं के नाम से जानी जाती हैं, राज्य सरकारों के द्वारा नियंत्रित की जाती हैं। राज्यों की विधानमण्डलों ने अपने-अपने राज्यों में इन संस्थाओं के निर्माण के लिए पृथक-पृथक अधिनियम बनाये हैं। इन्हीं अधिनियमों के माध्यम से इन संस्थाओं पर पर्यवेक्षण और नियंत्रण के प्रावधान किये जाते हैं। इस कारण मारे देश में इन संस्थाओं पर नियन्त्रण की व्यवस्था में एकरूपता का अभाव पाया जाता है। किन्तु ऐसा होते हुए भी, सम्पूर्ण देश में इन संस्थाओं पर राजकीय नियन्त्रण के कुछ सामान्य लक्षण निम्नांकित चार तत्वों के रूप में बताये जाते हैं.²

1 नियन्त्रण का आधार

देश के समस्त राज्यों में पंचायती राज संस्थाओं पर नियन्त्रण का आधार वह अधिनियम होता है जिसके माध्यम से इन संस्थाओं की रचना की जाती है। उदाहरणार्थ, राजस्थान में ग्रामीण स्थानीय स्वशासन की पंचायती राज संस्थाओं का सृजन राजस्थान पंचायत अधिनियम, 1953 तथा राजस्थान पंचायत समिति एवं जिला परिषद अधिनियम, 1959 के माध्यम से किया गया है अतः यही अधिनियम इन संस्थाओं पर नियंत्रण का आधार प्रस्तुत करते हैं। अधिनियम के अन्तर्गत राज्य को नियंत्रण की उन्ही शक्तियों के अनुरूप कार्य करना होता है जो अधिनियम द्वारा उन्हें प्रदान की गयी हैं। इसके अतिरिक्त अधिनियम के अन्तर्गत जो नियम राज्य सरकार द्वारा बनाये जाते हैं वे भी राज्य सरकार को इन संस्थाओं पर नियन्त्रण का आधार प्रस्तुत करते हैं।

2. नियन्त्रण की प्रकृति और दायित्व

सम्बन्धित अधिनियमों के अनुसार इन संस्थाओं पर नियन्त्रण का यह दायित्व सरकार के विभिन्न कार्यकारी विभागों पर होता है। पंचायती राज संस्थाओं का कार्य और कार्यक्षेत्र इतना सीमित होता है कि इन संस्थाओं के अन्तर्गत ध्यान रिक नियन्त्रण की कोई व्यवस्था प्रायः विकसित नहीं हो पाई है। यही कारण है कि इन संस्थाओं के बाहर की समस्याएँ ही इन पर नियन्त्रण के लिए सम्बन्धित अधिनियम और नियमों के अनुसार अग्रिकृत की जाती हैं या राज्य सरकार का पंचायती राज विभाग, पंचायती राज के निदेशक और जिलाधीश इन संस्थाओं पर नियन्त्रण की प्रकृति को निश्चित करने हैं। इसके अतिरिक्त पंचायती राज

संस्थाओं को जिन विकास कार्यों के साथ सम्बद्ध किया जाता है, ऐसी विकास परियोजनाओं को प्रसारित करने वाले सरकारी विभाग भी उन पर कार्यक्रमों के पर्यवेक्षण की सीमा तक नियन्त्रण करते हैं। इस सन्दर्भ में यह भी उल्लेखनीय है कि सबसे निम्न स्तरीय इकाई ग्राम पंचायत पर पंचायत समिति और पंचायत समिति पर जिला परिषद पर्यवेक्षण का दायित्व निभाती है। यहां यह ब्यक्त करना भी आवश्यक है कि इन संस्थाओं पर उपरोक्त बाह्य प्रशासनिक संस्थाओं और अधिकारियों के द्वारा जो नियन्त्रण किया जाता है उसकी प्रकृति सभी राज्यों में उनके अधिनियमों द्वारा विनिश्चित मानदण्डों के अनुसार प्रायः भिन्न-भिन्न होती है।

नियन्त्रण के दायित्वों के सन्दर्भ में व्यवस्थापिका और न्यायपालिका की भूमिका भी प्रासंगिक बनती है। यद्यपि पंचायती राज संस्थाओं पर इन दोनों विभागों का नियन्त्रण सीमित प्रकृति का होता है। इसमें कोई सन्देह नहीं है कि विधान मण्डल पंचायती राज संस्थाओं से सम्बन्धित विधान पारित कर उन्हें वैधानिक आधार प्रदान करते हैं, वही न्यायपालिका भी उस अधिनियम के प्रावधानों सहित देश में प्रवर्तित आवश्यक वैधानिक प्रावधानों की एक बाध्यनीय सीमा तक पालना सुनिश्चित करती है। व्यवस्थापिका तो इन संस्थाओं पर अपने नियन्त्रण को तब और अधिक प्रभावी बना सकती है जब पंचायती राज विभाग के कार्यक्रमों पर बजट प्रस्तावों के दौरान और प्रश्नकाल इत्यादि के माध्यम से बहुसंख्यक अक्षर उसे प्राप्त होता है। नगर निगमों के सम्बन्ध में तो कुछ राज्यों में यहां तक प्रावधान किए हुए हैं कि इनके बजट तथा उनके वार्षिक प्रतिवेदन विधायिका के समक्ष जाच पड़ताल हेतु रखे जाते हैं और विधायिका प्रायः इस अवसर पर ऐसी स्थिति में होती है कि वह इन संस्थाओं पर प्रत्यक्ष नियन्त्रण कर सकती है। किन्तु जहां तक पंचायती राज संस्थाओं का सम्बन्ध है उनके वार्षिक प्रतिवेदन इत्यादि यदि विधायिका के समक्ष रखे भी जाते हैं तो वह मात्र एक औपचारिकता होती है। इस प्रकार, पंचायती राज संस्थाओं पर इन दोनों संस्थाओं का नियन्त्रण सम्बन्धी दायित्व एक सीमित माना में ही सफल हुआ है।³

3. नियन्त्रण के स्तर

पंचायती राज संस्थाओं पर देश के प्रायः सभी राज्यों में जिन संस्थाओं के द्वारा नियन्त्रण किया जाता है वह सम्भवतः और समान दोनो प्रकार का होता है। उदाहरणार्थ ग्राम पंचायत पर पंचायत समिति का तथा समिति पर जिला परि-

पद का तथा इन तीनों संस्थाओं पर राज्य सरकार का नियन्त्रण लम्बवत् नियन्त्रण की श्रेणी में रखा जा सकता है। इसी प्रकार जिला स्तरीय इकाई जिला परिषद पर जिला प्रशासन के नियन्ता जिलाधीन का नियन्त्रण समतल नियन्त्रण की श्रेणी में आता है। इस तरह पंचायती राज संस्थाओं पर विभिन्न इकाईयों के माध्यम से जो नियन्त्रण किया जाता है उसके तीन स्तर राज्य, क्षेत्रीय तथा स्थानीय हो सकते हैं। यद्यपि आमतौर पर यह नियन्त्रण जिला परिषद के माध्यम से क्षेत्रीय रूप में और राज्य सरकार के माध्यम से राज्य स्तरीय अधिक होता है। स्थानीय स्तर के नियन्त्रण के रूप में ग्रामसभा द्वारा ग्राम पंचायत के कार्यकलापों पर किये जाने वाले नियन्त्रण को हम स्थानीय नियन्त्रण की परिधि में सम्मिलित करते हैं।

4. नियन्त्रण के प्रकार

अहा तक पंचायती राज संस्थाओं पर नियन्त्रण के विविध प्रकारों का सम्बन्ध है यह मुख्य रूप से चार प्रकार का होता है ⁴

- (1) संस्थागत नियन्त्रण
- (2) प्रशासनिक नियन्त्रण
- (3) तकनीकी नियन्त्रण
- (4) वित्तीय नियन्त्रण

ग्रामीण स्थानीय निकायों पर नियन्त्रण के इन चारों रूपों का, अध्ययन की दृष्टि से, व्यवस्थित और विस्तृत विवरण देना यहाँ प्रासंगिक प्रतीत होता है।

(1) संस्थागत नियन्त्रण

संस्थागत नियन्त्रण से अभिप्राय उस नियन्त्रण से है जो सरकार और उसके द्वारा अधिकृत संस्थाओं अथवा इकाईयों द्वारा किया जाता है। स्थानीय संस्थाओं के नाम, उनके क्षेत्र, सीमाओं, स्वायत्तता, क्षेत्राधिकार, सगठन और संरचना तथा उनके चुनाव इत्यादि के बारे में प्रावधान आमतौर पर राज्य सरकार द्वारा किया जाता है और समय-समय पर इन समस्याओं में उसी के द्वारा आवश्यक परिवर्तन भी किया जाता है। राज्य सरकार के, इन समस्याओं के बारे में, इसी अधिकार को संस्थागत नियन्त्रण कहा जाता है। यह सर्वविदित तथ्य है कि पंचायती राज संस्थाओं अपने आप अस्तित्व में नहीं आती अपितु राज्य सरकार के निर्णय के अनुरूप राज्य की विधानसभा द्वारा इनके सगठनात्मक स्वरूप, क्षेत्राधिकार, कार्यक्षेत्र इत्यादि निश्चित किये जाते हैं। राज्य के विधान

मण्डल के अधिनियम और उसके अधीन विधि के माध्यम से जब इस प्रकार के प्रावधान किये जाते हैं तो इन प्रावधानों के परिवर्तन के पश्चात् यह भी सुनिश्चित करने हैं कि आने वाले वर्षों में उन प्रावधानों का उसी रूप में निरन्तर कार्यान्वयन भी होता रहे। राज्य की व्यवस्थापिका को इन संस्थाओं के सन्दर्भ में अपने ही द्वारा पारित पूर्व प्रावधानों में किसी भी समय सशोधन करने का अधिकार रहता है।

राज्य सरकार द्वारा इन संस्थाओं पर जो संस्थागत नियन्त्रण किया जाता है वह आमतौर पर इन संस्थाओं के निम्न पक्षों के बारे में होता है.⁶

- (क) इन संस्थाओं का क्षेत्र और क्षेत्राधिकार,
- (ख) शक्ति, संरचना और चुनाव का तरीका;
- (ग) कार्यों की प्रकृति,
- (घ) पचायती राज कर्मचारियों की संख्या, वेतन और सेवा शर्तें;
- (च) अन्तर-संस्थागत विवादों और उनका समाधान;
- (छ) पचायती राज संस्थाओं के अभिलेखों, कागजों और सम्पत्ति सम्बन्धी नियन्त्रण।

पचायती राज संस्थाओं से कि हमारी प्रशासकीय संरचना की इनाईया है, जो स्वतः विकसित नहीं होती अपितु जिनकी रचना के मूल में राज्य के विधान मण्डल का कोई अधिनियम उत्तरदायी होता है। यही अधिनियम इनके भौगोलिक या सीमा सम्बन्धी क्षेत्राधिकार का निर्धारण करता है। अधिनियम में यह व्यवस्था होती है कि इन संस्थाओं की सीमा में कोई भी परिवर्तन राज्य सरकार या उसके द्वारा अधिवृत्त इकाई अपनी ओर से कर सकती है। भारत के प्रायः सभी राज्यों में इसी तरह की स्थिति पायी जाती है। राजस्थान पचायत अधिनियम, 1953 और पनायत समिति एवं जिला परिषद अधिनियम, 1959 राज्य सरकार को इस बात के लिए अधिकृत करते हैं कि वह इन संस्थाओं की संख्या घटा-बढ़ा सकती है और जब चाहे इनकी भौगोलिक सीमा में परिवर्तन का अपने स्तर पर एक पक्षीय निर्णय ले सकती है। इस सन्दर्भ में राज्य सरकार का यह निर्णय दृष्टव्य है जिसने अन्तर्गत उसने राज्यों में जिलों संख्या 26 से बढ़ाकर 27 कर दी थी और उसी अनुरूप जिला परिषद की संख्या भी बढ़ गई। इसी प्रकार एक लम्बे समय से राज्य में पचायत समितियों की संख्या 236 चली आ रही थी जिसको बढ़ाकर 237 कर दी गई है।

इसी प्रकार पंचायती राज सस्थाओं के विभिन्न स्तरों पर गठित होने वाली इकाईयों की शक्तियों संगठन और चुनाव की विधियों का निर्धारण भी उसी अधिनियम के माध्यम से किया जाता है जिसके द्वारा इन सस्थाओं की रचना की जाती है। सभी अधिनियम यह प्रावधान करते हैं कि किस सस्था के कितने सदस्य जनता द्वारा चुने जायेंगे। उदाहरणार्थ राजस्थान पंचायत अधिनियम, 1953 यह प्रावधान करता है कि ग्राम पंचायत में चुने हुए सदस्य, सहवर्तित सदस्य, मह सदस्य, सरपंच और उप सरपंच होंगे। प्रत्येक पंचायत में पंचों की संख्या गांव की जनसंख्या के अनुसार 5 से 20 तक हो सकती है।¹⁶ अधिनियम पंचों की योग्यता, सहवर्तित किये जाने वाले व्यक्तियों की प्रकृति, सह-सदस्यों की प्रकृति तथा सरपंच व उपसरपंच के सम्बन्ध में भी प्रावधानों का स्पष्टीकरण करता है।

इसी प्रकार पंचायती राज की मध्यवर्ती सस्था पंचायत समिति में सदस्यों की प्रकृति, योग्यता, प्रधान और उप प्रधान के चुनाव और जिला परिषद के बारे में भी इसी प्राणय के प्रावधान पंचायत समिति एवं जिला परिषद अधिनियम, 1959 में किया गया है। यह अधिनियम राज्य के विधान मण्डल द्वारा पारित किया हुआ है जिसमें स्पष्ट तौर पर उन समस्त प्रावधानों का व्यापक उल्लेख और अध्याख्यान किया गया है जिनके अनुसार इन सस्थाओं की संरचना एवं सदस्यों तथा पदाधिकारियों के चुनाव आयोजित किये जाने होते हैं। इन्हीं अधिनियमों में यह प्रावधान भी किया हुआ होता है कि सदस्यों का स्थान किन्हीं कारणों से यदि रिक्त हो जाये तो वह कैसे पूरित किया जायेगा पदाधिकारियों के विरुद्ध अविश्वास के प्रस्ताव और उनके एवं में अधिक पद धारण न करने के सम्बन्ध में भी प्रावश्यक विधियों का प्रावधान इन अधिनियमों के माध्यम से राज्य सरकार प्रस्तावित करती है। इन सस्थाओं के चुनाव की समीक्षा की विधिक प्रक्रिया भी अधिनियमों के माध्यम में उन माधारण के लिए सूचित की जाती है। इन सस्थाओं के पदाधिकारियों के अधिकार, कर्तव्य और शक्तियां भी इन्हीं के माध्यम से स्पष्ट की जाती है। राज्य सरकार इन अधिनियमों के माध्यम से जो विधिक प्रावधान प्रस्तुत करती है उनके प्रवलोकन में यह स्पष्ट हो जाता है कि इन सस्थाओं के सम्बन्ध में छोटी से छोटी बात का प्रावधान किया जाना है और यह प्रयत्न किया जाना है कि किसी भी विधिक अस्पष्टता के कारण राज्य सरकार के पास इन सस्थाओं के साथ कोई दुराचार करने का अधिकार नहीं रह जाये।

जहां तक पंचायती राज सस्थाओं द्वारा सम्पन्न किये जाने वाले कार्यों का सम्बन्ध है। इस सम्बन्ध में यह अनुभव किया गया है कि पंचायती राज की

संस्थाओं के द्वारा सम्पादित किये जाने वाले कार्यों का निर्धारण प्रायः सम्बन्धित अधिनियम के माध्यम से राज्य सरकार द्वारा किया जाता है। राज्य सरकार जिस अधिनियम के माध्यम से इन संस्थाओं की रचना करती है उसी में इन संस्थाओं के द्वारा सम्पादित किये जाने वाले अनिवार्य और ऐच्छिक कार्यों का विवरण दिया जाता है। इस तरह पंचायती राज संस्थाओं के पास यह विकल्प नहीं रहता कि वह यह निर्णय कर सकें कि उन्हें क्या कार्य करना है और क्या नहीं करना है। वस्तुतः पंचायती राज संस्थाओं की आर्थिक स्थिति इतनी कम-जोर होती है कि वे अपने स्तर पर किन्हीं कार्यों को सम्पन्न करने का मानस प्रायः नहीं बना पाती। स्थिति तो यह है कि अपनी आर्थिक स्थिति के परिवेश में वे संस्थाएँ अनिवार्य दायित्वों का निष्पादन भी नहीं कर पाती हैं तब उनसे यह आशा कैसे की जा सकती है कि वे संस्थाएँ अपने स्तर पर उन कार्यों के अतिरिक्त कुछ अन्य कार्यों को करने का निर्णय भी ले सकें जो कार्य उनसे अधिनियम में अपेक्षित होते हैं। वस्तुतः जो कार्य अधिनियम के माध्यम से राज्य सरकार द्वारा इन संस्थाओं को दिए जाते हैं उनके निर्धारण अथवा स्वीकृति में पंचायती राज संस्थाओं की कोई भूमिका नहीं होती। इन संस्थाओं की स्थिति तो यह होती है कि वह राज्य सरकार द्वारा प्रदत्त कार्यों को स्वीकारने से इनकार भी नहीं कर पाती हैं। जब से इन संस्थाओं का प्रादुर्भाव हुआ है तब से ही राज्य सरकार इन संस्थाओं को कुछ ऐसी परियोजनाएँ भी स्थानान्तरित करने लगी है जिन्हें ग्रामीण विकास के प्रयोजन से या तो केन्द्र सरकार के द्वारा प्रायोजित किया जाता है या राज्य सरकार अपने स्तर पर उनका निर्माण करती है। ऐसी परियोजनाओं की संख्या और प्रकृति राज्य और केन्द्र में सरकारों के परिवर्तन से बदलती रहती है तथापि यह प्रवृत्ति निरन्तर बड़ी है और इसके बढ़ते रहने की सम्भावना भी दिखाई देती है। यद्यपि इस सन्दर्भ में यही रेखांकित किया गया है कि पंचायती राज की ये संस्थाएँ इस तरह की परियोजनाओं को अधिक से अधिक स्वीकार तो करना चाहती हैं किन्तु उन्होंने अपने कार्य व्यवहार से यह परिभाषित भी किया है कि वे उन परियोजनाओं से जुड़ी हुई शर्तों को नहीं स्वीकारना चाहती।¹⁷

पंचायती राज के कार्यों पर नियन्त्रण के सन्दर्भ में प्रायः सभी राज्यों के पंचायती राज अधिनियमों में आवश्यक प्रावधान सम्मिलित किये जाते हैं। इन प्रावधानों के माध्यम से इन संस्थाओं में कर्मचारियों की संख्या, स्तर और सेवा शर्तों का निर्धारण किया जाता है। इन संस्थाओं में दो प्रकार के कर्मचारी होते हैं। प्रथम कोटि के कर्मचारी तो वे जो इन संस्थाओं की स्थाई सेवा में

होते हैं और द्वितीय श्रेणी के वे जो राज्य सरकार या अन्य इकाईयों से निश्चित अवधि के लिए परावर्तन पर लिये जाते हैं। इस मन्दमं मे राज्य सरकार का सर्वाधिक नियन्त्रण तो इस बात से परिलक्षित होता है कि पचायती राज संस्थाओं मे कितने कर्मचारी किस स्तर के होंगे, इसकी स्वीकृति राज्य सरकार के द्वारा ही दी जाती है। जिन कर्मचारियों की नियुक्ति पचायती राज संस्थाओं द्वारा करने की छूट दी जाती है उनके बारे मे भी अधिनियमों मे प्रायः यह प्रावधान किया जाता है कि उनकी नियुक्तियाँ तथा सेवा शर्तों का निर्धारण राज्य सरकार करेगी। जो कर्मचारी इन संस्थाओं मे प्रतिनियुक्ति पर लिए जाते हैं उनकी प्रतिनियुक्ति की शर्तें भी इन संस्थाओं से बिना विचार विमर्श किये राज्य सरकार के द्वारा ही निर्धारित की जाती है। जैसा कि पूर्व मे भी कार्यों के बारे मे यह मत व्यक्त किया जा चुका है कि ये संस्थाएँ प्राथमिक दृष्टि से इतनी नक्षम नहीं होती कि अपने कर्मचारियों के बारे मे राज्य सरकार द्वारा निर्धारित की जाने वाली शर्तों को मानने या न मानने के मध्य किसी एक विकल्प का चयन कर सके। सरकार द्वारा निर्धारित शर्तों पर उपलब्ध कराये गये कर्मचारियों को स्वीकार करने के प्रतिरिक्त इन संस्थाओं के पास कोई अन्य विकल्प शेष नहीं रहता है। प्रतिनियुक्ति पर जा कर्मचारी इन संस्थाओं मे आते हैं उनकी सेवाओं के बारे मे भी पचायती राज संस्थाओं को प्रायः संतोष नहीं होता है। प्रतिनियुक्ति पर आने वाले कर्मचारी न तो पचायती राज संस्थाओं के साथ कोई लगाव अनुभव कर पाते हैं और न ही ये संस्थाएँ उस कर्मचारी को अपना मान पाती हैं। ऐसी मानसिक स्थिति मे प्रतिनियुक्ति पर कार्य करने वाले ये कर्मचारी कभी कभी तो ऐसा भी मानते हैं कि प्रतिनियुक्ति की उनकी अवधि एक प्रकार से अनुशासनात्मक कार्यवाही की अवधि है और जैसे ही उन्हें कोई उपयुक्त अवसर मिलता है वे इन संस्थाओं को छोड़ जाते हैं। राजस्थान मे पचायत समिति, पचायत राज की प्राथमिक कार्यकारी इकाई है इस कारण प्रशासनिक स्तर पर विकास अधिकारी की नियुक्ति की जाती है। 1959 मे, पचायत समिति की रचना के साथ ही इनमे विकास अधिकारियों के पद पर राजस्थान प्रशासनात्मक सेवा के अधिकारियों की नियुक्त करने की प्रणाली प्रारम्भ की गयी। किन्तु कालान्तर मे राजस्थान सरकार ने मितव्ययिता के नाम पर राजस्थान प्रशासनात्मक सेवा के अधिकारियों को पचायत समितियों मे हटाकर, इन पदों पर अन्य कनिष्ठ सेवा के अधिकारियों की नियुक्त किया जाने लगा है। 1982 के पश्चात् राजस्थान सरकार ने पुनः राजस्थान की महत्वपूर्ण लगभग 100 पचायत समितियों मे विकास अधिकारी के पद पर राजस्थान प्रशासनात्मक सेवा के अधिकारियों की नियुक्ति देने का निश्चय किया है। इस उदाहरण के माध्यम से यह

समझा जा सकता है कि पचायती राज सस्थाओं में, यहाँ तक कि उसके परम्परागत पदों पर नियुक्ति इत्यादि के बारे में राज्य सरकारें शायद एक तरफा निर्णय लेती है चाहे राज्य सरकार के उस निर्णय से उन सस्थाओं की कार्यकुशलता ही प्रभावित क्यों न हुई हो ?

पचायती राज सस्थाओं के कर्मचारियों पर राज्य सरकार का यह नियन्त्रण इन सस्थाओं की कार्यकुशलता और गरिमा के विरुद्ध तो है ही अपितु इससे यह भी प्रमाणित होता है कि राज्य सरकार ने इन सस्थाओं के स्वतन्त्र विकास के लिए किसी तरह की सुव्यवस्थित कार्मिक नीतियों के विकास को कोई प्रोत्साहन नहीं दिया है। राजस्थान में, आरम्भ के दिनों में इन सस्थाओं में कर्मचारियों की नियुक्ति के लिए पचायती राज सेवा चयन आयोग का निर्माण किया गया था और अनन्त न्यूनताओं के बावजूद यह चयन आयोग कुछ वर्षों तक अच्छा कार्य सम्पादित करता रहा। किन्तु राज्य सरकार के एक पक्षीय और चिन्तन रहित निर्णय का ही परिणाम है कि विगत लगभग एक दशक से यह चयन आयोग कार्यशील नहीं है और इस एक दशक में राज्य सरकार ने इस न्यूनता की तरफ कभी कोई चिन्ता करने का प्रयत्न नहीं किया है। यह बात और भी दुर्भाग्यपूर्ण है कि पचायती राज सस्थाओं में से, न तो जिला परिषदों और न ही पचायत समितियों ने राज्य सरकार के इस मनमाने निर्णय का विरोध किया है। इससे यह स्थिति स्पष्ट है कि पचायती राज सस्थाओं में कार्मिक वर्ग की उचित व्यवस्था के लिए न तो राज्य सरकार चिन्तित है और न ही पचायती राज की सस्थाओं को इस स्थिति की ओर कोई रुचि है। यहाँ यह व्यक्त करना भी आवश्यक है कि राज्य सरकार की इन सस्थाओं के कार्मिक प्रशासन के बारे में प्रचलित नीति का ही परिणाम है कि इन सस्थाओं को नयी-नयी परियोजनाएँ कार्यान्वित करने के लिए दे दी जाती हैं किन्तु इन परियोजनाओं के कार्यान्वयन हेतु जितना कार्मिक वर्ग उन्हें उपलब्ध कराया जाना चाहिए उसका एक हिस्सा भी उपलब्ध नहीं कराया जाता। स्थिति यह है कि एक लोक कल्याणकारी सरकार, गरीबों के हित में अपनायी जाने वाली और निम्न वर्गों को देने वाली नीतियों तथा कार्यक्रमों को पचायती राज सस्थाओं के माध्यम से कार्यान्वित तो करना चाहती है किन्तु उनके प्रभावी निष्पादन को सुनिश्चित करने के लिए वह सकारात्मक दिशा में सोचना भी नहीं चाहती।

इन सस्थाओं में कर्मचारियों के सेवा सन्दर्भ में पचायती राज सस्थाओं के पदाधिकारियों और अधिकारियों के द्वारा जो नीतियाँ अपनायी जाती हैं वे तो और भी भ्रमजन प्रतीत होती हैं। वैसे तो इन सस्थाओं में कार्यरत कर्मचारियों

के लिए, राज्य सरकार के समान स्तरीय पदा पर कार्य करने वाले कर्मचारियों के लिए प्रवर्तित सेवानियमों को ही प्रभावी माना जाता है। किन्तु इन समस्याओं में राजनीतिक आपाधापी और अधिकारियों के मनमानपन की स्थिति यह है कि जब चाहे किसी कर्मचारी पर नाराज होकर उसे निलम्बित कर दिया जाता है और वर्यो तक उसे कोई आरोप पत्र नहीं दिया जाता। निर्वाचित पदाधिकारियों का इतना आतंक रहता है कि सम्बन्धित कर्मचारी वर्यो तक अन्याय के विरुद्ध कोई लड़ाई भी शुरू नहीं कर पाते हैं। इन समस्याओं के कर्मचारियों को नियमानुसार जो लाभ देय होना चाहिए उन लाभों को भी वे सस्याए कर्मचारियों को समय पर उपलब्ध नहीं करा पाती। इस मद्दमें में सबसे विचित्र बात यह है कि इन सस्याओं के कर्मचारियों को बीमारी इत्यादि पर व्यय की गई राशि का पुनर्भुगतान भी वर्यो तक सम्बित पडा रहता है। राज्य सरकार से जो अनुदान इत्यादि मिलता है वह वेतन एवं अन्य व्यापन्न व्यय के लिए स्वीकृत होता है। इस मध्य, बटी हुई महगाई के निमित्त भत्तो और इसी प्रकार के अन्य परिलाभों के लिए राशि का प्रबन्ध इन सस्याओं को अपने स्थानीय कोष में करना होता है। इन सस्याओं की आर्थिक स्थिति ऐसी होती है कि उनका स्वयं का आधिक कोष प्रायः निबल होन से कर्मचारियों के उचित हितों का भ्रयावा उन्हें देय लाभों का समय पर निस्तारण नहीं हो पाता। इससे कर्मचारियों का न केवल मनोबल टूटता है अपितु सामान्य तौर पर इन सस्याओं के प्रति वे एक नकारात्मक बानावरण भी समाज में उत्पन्न करते हैं।

संस्थागत नियन्त्रण के अपने दायित्व के अन्तर्गत राज्य सरकार प्रायः सभी राज्यों में पंचायती राज की विभिन्न समस्याओं के मध्य उत्पन्न आन्तरिक मन-भेदों और विवादों को सुलझाने का काम भी करती है। अधिकांश राज्यों के अधिनियमों में राज्य सरकार को इन सस्याओं के आपसी विवादों के लिए अंतिम निर्णायक मध्यस्थ के रूप में अधिकृत किया गया है। इसके अतिरिक्त अधिनियम में यह व्यवस्था भी की गयी है कि पंचायती राज की प्रत्येक उच्च इकाई अपनी अधीनस्थ इकाई के कार्यों की समीक्षा और समन्वय कर सकती है। इस प्रक्रिया से वे इकाईया अधीनस्थ समस्याओं में व्याप्त विवादों का समाधान भी कर सकती हैं।

भारत के उन सभी राज्यों में, जिनमें पंचायती राज को अपनाया गया है, प्रायः अधिनियम यह प्रावधान करते हैं कि राज्य सरकार पंचायती राज की विभिन्न समस्याओं के कागज पत्र, अभिलेख और सम्पत्तियों का स्वयं या अपने प्राधिकारियों के माध्यम से भ्रवभोक्ता कर सकती है और आवश्यकता होने पर

अमिलेख अपने यहाँ मगवा सकती है। राज्य सरकार के पचायती राज विभाग और पचायत निदेशालय के उच्च पदाधिकारियों को यह अधिकार होता है कि पचायती राज की विभिन्न सस्थाओं के कुशल कार्यकरण को सुनिश्चित करने की दृष्टि से वे उन सस्थाओं के कामकाज का निर्देशित कर सकते हैं, आवश्यकता पड़ने पर किसी प्रकार का निर्णय लेने अथवा न लेने का निर्देश दे सकते हैं और किसी भी प्रकार की पत्रावली अपन यहाँ मगवा सकते हैं। राज्य सरकार और निदेशालय के प्राधिकारी इन सस्थाओं का नियमित पर्यवेक्षण और निरीक्षण भी करते हैं। राज्य सरकार द्वारा इस हेतु कुछ निश्चित प्रपत्र जारी किये गये हैं जिनमें विभिन्न सूचनाओं की पूर्ति करते हुए ऐसा निरीक्षण प्रतिबदन प्राधिकृत अधिकारियों द्वारा राज्य सरकार को प्रस्तुत करना होता है। राज्य सरकार के वे विभाग जो ग्रामीण विकास से सम्बन्धित कार्य करते हैं, तथा वे विभाग, जो कुछ परियोजनाएँ कार्यान्वयन हेतु इन सस्थाओं को देते हैं, भी पचायती राज सस्थाओं से किसी भी प्रकार की सूचनाएँ मगवाने के लिए निर्देश भेज सकते हैं।

राज्य सरकार के विभिन्न विभागों के द्वारा विभिन्न प्रकार की सूचनाएँ मगवाने तथा पचायती राज और ग्रामीण विकास विभाग एवं पचायत निदेशालय के द्वारा भी जो सूचनाएँ मगवाई जाती हैं उनमें भी प्रायः ऐसा देखा गया है कि सूचनाओं का दोहराव होता है। राजस्थान में यह स्थिति देखने में आयी है कि अनेक बार जो सूचनाएँ एक विभाग मगवा चुका होता है वही सूचना दूसरे विभाग द्वारा मगवाई जाती है। राज्य सरकार के स्तर पर भी ऐसा कोई प्रयत्न नहीं किया गया है कि पचायती राज सस्थाओं के कामकाज को विनियमित करने की दृष्टि से जो सस्थागत नियन्त्रण किया जाता है उसमें एकरूपता, तारतम्य और समन्वय बना रहे। वैसे भी विभिन्न विभागों के हमारे प्राधिकारी पचायत समिति एवं जिला परिषदों में प्रतिनियुक्ति पर आते हैं। जिससे प्रायः इन सस्थाओं में उनके निष्ठापूर्ण कार्य में अवरोध पैदा होते रहते हैं।

पचायती राज की सस्थाओं पर जो सस्थागत नियन्त्रण राज्य सरकार द्वारा किया जाता है उसमें एक तथ्य यह भी परिलक्षित होता है कि इस नियन्त्रण की प्रकृति विकासात्मक होने की अपेक्षा नियामकीय अधिक रहो है। इसलिए चिन्तकों द्वारा यह सवाल उठाया जाता रहा है कि इन सस्थाओं पर जो सस्थागत नियन्त्रण अब तक किया जाता रहा है वह हमारे विकास के लिए समर्पित प्रजातांत्रिक परिवेश में कहाँ तक सगत है और यदि वह सगत नहीं है तो इस पर पुनर्विचार का आग्रह किया गया है।⁸

प्रशासनिक नियन्त्रण

पचायती राज संस्थाओं पर राज्य सरकार के प्रशासनिक नियन्त्रण में संस्थाओं की "नीति" और "प्रशासन" दोनों पर नियन्त्रण सम्मिलित है।⁹ इस प्रकार के नीतिगत और प्रशासन सम्बन्धी नियन्त्रण का उद्देश्य इन संस्थाओं को उस ढाँचे में कार्यशील रखना होता है जिन उद्देश्यों के लिए इन संस्थाओं की स्थापना की जाती है। यदि पचायती राज की संस्थाएँ राज्य सरकार द्वारा अधोपिन प्राथमिक लक्ष्यों और उद्देश्यों के विरुद्ध भावचरण करती हैं तो राज्य सरकार उन संस्थाओं के विरुद्ध आवश्यक अनुशासनिक कार्यवाही कर सकती है। इस नियन्त्रण का उद्देश्य यह भी होता है कि इन संस्थाओं में जो निर्वाचित पदाधिकारी हैं उनकी शक्तियों पर राज्य सरकार द्वारा एक लोकतांत्रिक मर्यादा रखी जा सके। राज्य सरकार द्वारा इन संस्थाओं पर निम्न उपागमों (विधियों) के माध्यम में यह प्रशासनिक नियन्त्रण, कार्य रूप में किया जाता है

(1) निरीक्षण एवं जांच

प्रायः सभी राज्यों में राज्य सरकारें पचायती राज संस्थाओं के कामकाज पर नियन्त्रण रखने के लिए उनका सामान्य या आकस्मिक निरीक्षण करते हुए जांच कर सकती हैं। जांच का यह एक ऐसा तरीका है जिसके माध्यम में इन संस्थाओं पर सहायगत प्रशासनिक, तकनीकी और वित्तीय सभी प्रकृति का नियन्त्रण रखना सम्भव हो जाता है। यह सर्वे विदित है कि प्रत्येक अधीनस्थ पचायत राज संस्था पर उसकी उच्च स्तरीय इकाई में कार्यरत प्रशासनिक अधिकारियों के द्वारा निरीक्षण और जांच के माध्यम से नियन्त्रण रखा जा सकता है। इस प्रकार निरीक्षण करने वाले ये प्रशासनिक अधिकारी सभी दृष्टियों से यह जांच करते हैं कि अधीनस्थ इकाई उन उद्देश्यों को प्राप्त करने की दिशा में निरन्तर कार्य कर रही है या नहीं जिनको प्राप्त करने की अपेक्षा उससे की जाती है। वे अपने निरीक्षण के दौरान इस बात पर ध्यान रखते हैं कि पचायती राज संस्थाओं से सम्बन्धित विधान मण्डल द्वारा पारित अधिनियमों में जिन अनिवार्य कार्यों को करने का निर्देश इन संस्थाओं को दिया होता है उन कार्यों को ये संस्थाएँ निष्ठा से कर रही हैं या नहीं कर रही हैं? ऐसे निरीक्षण के दौरान ये पदाधिकारी अधीनस्थ संस्था के अधिकारियों और कर्मचारियों द्वारा किये जा रहे कार्यों के विवरण, उनके द्वारा किये जा रहे दौरो के प्रतिवेदन, उनके द्वारा व्यय की जा रही लागत, उनके द्वारा दिये जा रहे आदेश और निर्देशों तथा उनके नियन्त्रण में काम कर रहे कर्मचारियों

के अभाव अभियोगों इत्यादि का अवलोकन करते हैं और उनके सम्बन्ध में जो भी आवश्यक हो वह निर्देश उन सस्थाओं को देते हैं। यह निरीक्षण आमतौर पर दो प्रकार का होता है- नियमित और आकस्मिक। नियमित निरीक्षण प्रायः उन अधिकारियों के द्वारा किया जाता है जो इस हेतु अधिकृत होते हैं। ऐसा करते समय वे निर्धारित प्रक्रिया, प्रश्नों और विधियों को ही माध्यम बनाते हैं किन्तु आकस्मिक निरीक्षण सम्बन्धित पदाधिकारी कभी भी, जब वे ऐसा करना आवश्यक समझें, कर सकते हैं। दोनों निरीक्षणों में अन्तर यह है कि आकस्मिक निरीक्षण करते समय पदाधिकारियों का ध्यान इस तथ्य पर रहता है कि सामान्य काम-काज साधारणतः ठीक तरह से चल रहा है या नहीं किन्तु जब नियमित निरीक्षण किया जाता है तो निरीक्षण किये जाने वाली सस्थाओं के कामकाज की समस्त दृष्टिकोण में व्यापक जांच की जाती है यह जांच सूक्ष्म तथा नियमों के अनुसार की जाती है तथा छोटी से छोटी बात और तथ्यों को ध्यान से देखा समझा जाता है। दोनों ही प्रकार के निरीक्षणों का प्रतिवेदन अधिकारियों के द्वारा स्थानीय सस्थाओं को भेजना होता है जिसमें यह अंकित किया जाता है कि उनके निरीक्षण के दौरान उन सस्थाओं के कामकाज के बारे में अधिकारियों ने क्या महसूस किया है और क्या कमियाँ पायी गयी हैं।

यद्यपि, नियन्त्रण करने वाले पदाधिकारियों के बारे में सामान्य तौर पर यह अनुभव किया गया है कि वे उनके लिए निर्धारित सख्या में न्यूनतम निरीक्षणों को भी प्रायः नहीं कर पाते हैं। पंचायती राज से सम्बन्धित नियमों में यह प्रावधान किया हुआ होता है कि किस श्रेणी के अधिकारी को अपनी अधीनस्थ सस्थाओं पर एक वर्ष में कितने नियमित और कितने आकस्मिक निरीक्षण करने चाहिए। व्यवहार में यह प्राधिकारी इन सस्थाओं पर, निर्धारित निरीक्षण अपनी व्यस्तता के कारण पूरे नहीं कर पाते हैं। राजस्थान में ग्राम पंचायतों पर ग्राम तौर पर सृष्ट विकास अधिकारी द्वारा और यदाकदा जिला परिषद के पदाधिकारियों द्वारा भी निरीक्षण किया जा सकता है। इसी प्रकार पंचायत समिति के सन्दर्भ में जिला परिषद और राज्य सरकार के पदाधिकारी तथा जिला स्तरीय प्रशासन के सामान्य नियन्त्रणकर्ता जिलाधीश और जमई अधीन कार्यरत अनिर्दिष्ट जिला विकास अधिकारी और उप जिला विकास अधिकारी भी अधिनियमों और नियमों के अन्तर्गत सभी प्रकार की पंचायती राज संस्थाओं पर सामान्य और आकस्मिक नियन्त्रण करने के लिए सक्षम होते हैं। राजस्थान के पंचायत समिति एवं जिला परिषद अधिनियम में तो यह विशिष्ट व्यवस्था की हुई है कि जिला विकास अधिकारी के

रूप में जिलाधीश पंचायती राज संस्थाओं के विकास सम्बन्धी कार्यों का निरीक्षण करेंगे।¹⁰ पंचायती राज के अपनाये जाने के प्रारम्भिक वर्षों में राजस्थान में जिला विकास अधिकारी और उपजिता विनायक अधिकारियों ने अपने निरीक्षण और जाच के इस अधिकार का बहुत उत्साहपूर्वक निर्वाह करते हुए इन संस्थाओं के पदाधिकारियों में भी कार्य कुशलता और उत्साह संचरित किया था।¹¹ किन्तु निरीक्षण के सन्दर्भ में यह उत्साह आगामी वर्षों में बना नहीं रह सका है। यदि पंचायती राज संस्थाओं के कामकाज को नागरिकों के हित में गतिशील बनाये रखना अभीष्ट है तो राज्य सरकार को इस प्रकार पर्याप्त ध्यान देना होगा कि अधिकारियों द्वारा अधीनस्थ संस्थाओं पर निरीक्षण और जाच को कैसे अधिक प्रभावी बनाया जा सकता है। चिन्तना की यह मांग्यता है कि प्रभावी निरीक्षण, विशेष तौर पर आकस्मिक निरीक्षण, के माध्यम से प्रशासनिक संस्थाओं की कार्यकुशलता में निर्णायक सुधार लाया जा सकता है।

सामान्य निर्देशों का प्रसारण

विधान मण्डल द्वारा पारित पंचायती राज से संबंधित अधिनियम राज्य सरकार को इस बात के लिए अधिकृत करता है कि वह पंचायती राज की संस्थाओं को उनके कामकाज की दिशाओं में सुधार तथा उनके नियमसंगत संचालन को सुनिश्चित करने हेतु समय समय पर दिशा निर्देश जारी कर सकती है। अपने इस अधिकार का उपयोग करते हुए राज्य सरकार के समस्त वे विभाग जो किसी न किसी रूप में पंचायती राज के कार्यों से संबंधित होते हैं, पंचायती राज की संस्थाओं को आवश्यक आदेश, निर्देश विभिन्न परिपत्रों के माध्यम से देते रहते हैं। पंचायती राज संस्थाओं के बारे में विश्लेषकों का यह अनुभव रहा है कि राज्य सरकार द्वारा जारी किये जाने वाले इस प्रकार के निर्देशों के निष्पादन के प्रति अरुचि होते हुए भी इन संस्थाओं के पदाधिकारियों ने उन्हें किसी प्रकार की चुनौती देने का ह्मकान व्यक्त नहीं किया है।¹² राज्य सरकार के पंचायती राज विभाग द्वारा इन संस्थाओं के प्रशासनिक कार्य संचालन हेतु विभिन्न परिपत्रों और प्रक्रियाओं का निर्धारण कर दिया जाता है। इन संस्थाओं में राज्य सरकार यह अपेक्षा करती है कि अपने प्रशासनिक कामकाज को संचालित करते समय वे उनका आवश्यक विवरण उन परिपत्रों में रखें। इस प्रकार के परिपत्रों के राज्य सरकार द्वारा प्रसारण का परिणाम यह होता है कि पंचायती राज संस्थाओं में नौकरशाही की उसी प्रक्रिया का अनुसरण करने लगती है जो प्रक्रिया उच्चतर राजकीय प्रशासनिक संस्थाओं में अपनायी जाती है। इसका एक नकारात्मक

परिणाम यह भी हुआ है कि इन संस्थाओं को अपनी जनता की अपेक्षाओं के अनुरूप अपने प्रशासनिक कामकाज को गति प्रदान करने में कोई स्वायत्तता नहीं मिल सकी है और ये संस्थायें स्थानीय जनता की सेवा के कार्य में नौकरशाही की जटिल व उलभनपूर्ण प्रक्रिया का शिकार हो गयी हैं।

कर्तव्यों के निर्वाह में विफल रहने पर नियन्त्रण

पंचायती राज संस्थाओं में जिन अनिवार्य कार्यों को सम्पन्न कराने की अपेक्षा संबंधित अधिनियमों में की जाती है यदि ये संस्थायें उन अनिवार्य कार्यों को सम्पन्न नहीं कर सकें तो राज्य सरकार को अधिनियमों में यह शक्ति दी गई है कि वह इन संस्थाओं को ऐसे अनिवार्य कार्यों को सम्पन्न करने के लिए अवधि निश्चित कर सकती है। यदि अवधि निश्चित किये जाने के पश्चात् भी ये संस्थायें उस कार्य को नहीं कर पायीं तो राज्य सरकार किसी उचित और सक्षम संस्था को वह कार्य करने का निर्देश दे सकती है और ऐसे कार्य को सम्पन्न करने पर जो व्यय हुआ है वह उन संस्थाओं को दिये जाने वाले अनुदान में से काटा जा सकता है।

राजस्थान पंचायत समिति एवं जिला परिषद अधिनियम में भी पंचायत समिति या जिला परिषद के इस प्रकार के 'व्यतिक्रम' की स्थिति में कर्तव्यों की पालना कराने हेतु शक्ति राज्य सरकार में निहित की गयी है।¹³ यह अधिनियम प्रावधान करता है कि यदि कोई पंचायत समिति या जिला परिषद, अधिनियम द्वारा आरोपित किसी कर्तव्य का पालन करने में असफल रहती है तो राज्य सरकार लिखित आज्ञा द्वारा उस कर्तव्य के पालन के लिए एक अवधि नियत कर सकेगी तथा ऐसी आज्ञा तुरन्त संबंधित पंचायत समिति या जिला परिषद को सूचित की जावेगी।¹⁴ इसी प्रकार यदि इस नियत अवधि के भीतर अवधिनि सभ्या के द्वारा उक्त कर्तव्य का पालन नहीं किया जाता है तो राज्य सरकार किसी व्यक्ति या संस्था को उसका पालन करने के लिए नियुक्त कर सकेगी और निर्देश दे सकेगी कि ऐसे कर्तव्य के पालन में हुआ व्यय उसके लिए नियुक्त व्यक्ति को उचित पारिश्रमिक सहित संबंधित पंचायत समिति या जिला परिषद द्वारा तुरन्त चुकाया जायेगा।¹⁵ यदि इस प्रकार किये व्यय और पारिश्रमिक संबंधित संस्था द्वारा नहीं चुकाया जाये तो राज्य सरकार ऐसे व्यक्ति को, जिसकी अभिरक्षा में उन संस्थाओं की निधि की राशि शेष हो, उक्त व्यय और पारिश्रमिक या उनका ऐसा भाग, जिनका भुगतान उक्त शेष राशि में सम्मिलित हो, चुकाने का निर्देश देते हुए आज्ञा जारी कर सकती है।¹⁶

इस प्रकार उपरोक्त विवरण से यह स्पष्ट हो जाता है कि राजस्थान में पंचायत समिति एवं जिला परिषद के द्वारा जिन अनिवार्य कार्यों का सम्पादन नागरिकों के हित में किया जाना चाहिए यदि ये दोनों संस्थायें उन कार्यों को नहीं कर पायीं तो राज्य सरकार इस बात के लिए अधिकृत है कि उन कार्यों को निश्चित अवधि में करने के लिए इन संस्थाओं को निर्देश दे दे। यदि ये संस्थायें ऐसे निर्देशों के पश्चात् भी उस कार्य को सम्पन्न न कर सकें तो राज्य सरकार ऐसे कार्य किसी भी संस्था में करवा सकती है और उस पर हुज्रा व्यय उन संस्थाओं को देय अनुदान में से काट सकती है।

अविश्वास प्रस्तावों का कार्यान्वयन

पंचायती राज की विभिन्न संस्थाओं के गैरसकार्य पदाधिकारियों के विरुद्ध प्रस्तुत किये जाने वाले अविश्वास प्रस्तावों की प्रक्रिया प्रायः संबंधित अधिनियमों में स्पष्ट रूप से वर्णित की जाती है। इस प्रकार के अविश्वास प्रस्ताव जब नियमानुसार पारित हो जाते हैं तो उनके कार्यान्वयन का दायित्व प्रायः राज्य सरकार पर आ जाता है। अविश्वास प्रस्ताव के पारित होने की प्रक्रिया और उसके पारण के पूर्व भी पदाधिकारियों द्वारा अपने पक्ष पर बने रहने के प्रयासों तथा पारित सूचना के पश्चात् भी ग्यायपानिका द्वारा हस्तक्षेप की योजना इत्यादि के कारण इस प्रकार की प्रक्रिया में पदाधिकारियों को हटाने की समस्या अपने आप में जटिल स्वरूप धारण कर लेती है। ऐसी समस्या परिस्थितियों में अनेक बार राज्य सरकार के समक्ष भी घर्ष सकट उपस्थित हो जाता है क्योंकि एक ओर तो नियमानुसार अविश्वास का प्रस्ताव पारित हो जाता है और दूसरी ओर प्रस्ताव के पारित होने की प्रक्रिया के पूर्व और पश्चात् ग्यायपालन द्वारा स्वयं जारी कर दिए जाते हैं।

राजस्थान में पंचायत समिति एवं जिला परिषद अधिनियम, 1959 में यह प्रावधान किया गया है कि पंचायत समिति के प्रधान और उपप्रधान तथा जिला परिषद के प्रमुख और उपप्रमुख के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव का लिखित नोटिस निर्धारित प्रपत्र, में सदस्यों के कम से कम एक तिहाई सदस्यों द्वारा हस्ताक्षरित, संबंधित जिलाधीश को प्रस्तुत किया जायेगा। इसके पश्चात् जिलाधीश उसी सूचना संबंधित लोगों को देगा और उस प्रस्ताव पर विचार करने के लिए निश्चित तरीके से पंचायत समिति और जिला परिषद की बैठक तीस दिन के भीतर गामंत्रित करेगा। इस प्रकार की बैठक के लिए सदस्यों को 15 दिन की सूचना भी दी जायेगी। ऐसी बैठक की अध्यक्षता स्वयं जिलाधीश या उसके द्वारा अधिकृत व्यक्ति अपर जिलाधीश करेगा। यह प्रस्ताव यदि कुल सदस्यों के दो

तिहाई सदस्यों के समर्थन से पारित हो जाता है तो पारित प्रस्ताव की सूचना कार्यालय के नोटिस बोर्ड पर लगायी जायेगी तथा उसी दिन से सम्बन्धित पदाधिकारी अपना पद रिक्त कर देंगे। इस प्रकार अधिनियम में उक्त दोनों सस्थाओं के पदाधिकारियों के विरुद्ध अविश्वास के प्रस्ताव की जो प्रक्रिया दी हुई है उसमें प्रारम्भ से अन्त तक सबधित जिले के जिलाधीश की सक्रिय भूमिका स्पष्ट होती है। जिलाधीश राज्य सरकार का पदाधिकारी है। राज्य सरकार के इस पदाधिकारी की इस प्रक्रिया में महत्वपूर्ण भूमिका है। नियमों में अविश्वास प्रस्ताव के सम्बन्ध में वर्तमान शक्तियाँ और प्रावधान कुछ अस्पष्ट प्रतीत होते हैं क्योंकि अविश्वास प्रस्ताव की प्रक्रिया शुरू होने के साथ ही जो न्यायिक प्रक्रिया शुरू होती है उसमें राज्य सरकार और उसके प्रतिनिधि जिलाधीश भी अपने आपको अग्रगण्य से अनुमत्त करते हैं। इसलिए इस सन्दर्भ में यह सुझाव दिया जा सकता है कि इस हेतु प्रावधानों को अधिक स्पष्ट किया जाय और इस स्थिति के त्वरित समाधान की दिशा में आवश्यक प्रावधान किये जाने चाहिए।

पदाधिकारियों और सदस्यों को पद मुक्त करना

पंचायती राज से सबधित अधिनियमों में इन सस्थाओं के सदस्यों की योग्यताओं का भी उल्लेख किया जाता है। यदि सदस्य गए निर्वाचित होते समय या उसके पश्चात निर्वाचित योग्यताओं में से किसी अयोग्यता के शिकार हो जाते हैं तो राज्य सरकार और उसके अधिकृत पदाधिकारियों को अधिनियम यह शक्ति प्रदान करता है कि वे उनके विरुद्ध आवश्यक कार्यवाही कर सकते हैं। राज्य सरकार द्वारा उसके पदाधिकारियों को प्राप्त इन सस्थाओं के सदस्यों एवं पदाधिकारियों के सम्बन्ध में यह शक्ति इस बात का सकेत करती है नियन्त्रण की यह विधा सम्पूर्ण सस्था के लिए न होकर केवल उसके सदस्यों के सन्दर्भ में प्रयुक्त की जाती है। राजस्थान में पंचायत समिति एवं जिला परिषद अधिनियम, किसी पंचायत समिति और जिला परिषद के लिए सदस्य बनाने से सम्बन्धित योग्यताओं का विवरण स्पष्ट करता है।¹²

इस प्रावधान का प्रमुख उद्देश्य यह है कि इनके माध्यम में ऐसे पदाधिकारियों और सदस्यों के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही की जा सके जो नियमानुसार कार्य करना अस्वीकार कर दें। यदि समुचित जांच के पश्चात यह निश्चित हो जाता है कि सम्बन्धित पदाधिकारियों एवं सदस्यों ने अधिनियमों के प्रावधान और राज्य सरकार द्वारा प्रवर्तित नियमों का उल्लंघन किया है या किसी प्रकार का दुराचार, जिसमें नैतिक दुराचार भी सम्मिलित है, के दोषी पाये जाते हैं, या अपने कर्तव्य की उद्देश्य करते हैं या उन्होंने निरन्तर कार्य करना बन्द कर दिया

है तो राज्य सरकार उन्हें पद भुक्त करने का निर्देश दे सकती है। अधिनियम के अन्तर्गत राजस्थान में यह शक्ति राज्य के पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग में निहित है जिसका प्रयोग यह सम्बन्धित जिलाधीश और उपजिला विकास अधिकारी के माध्यम से करता है। राजस्थान में सदस्यों के सम्बन्ध में भी कार्यवाहियों के जो व्यापक प्रावधान अधिनियम की धारा 15, 16, 17 में पंचायत समिति के सन्दर्भ में किये गये हैं वही प्रावधान यथोचित परिवर्तनों के साथ जिला परिषद के अन्य सदस्यों तथा प्राधिकांरियों पर प्रभावी होते हैं।¹⁸ इस सन्दर्भ में अब तक जो निर्णय न्यायालय द्वारा दिये गये हैं उन निर्णयों में सदस्यों की योग्यता में निर्दिष्ट इस शर्त को स्पष्ट किया गया है कि सदस्यों को साधारणतया उस क्षेत्र में रहने का अर्थ बना लगाया जाता है। इसी प्रकार किसी सदस्य द्वारा दो पद धारण न करना, निर्वाह संधी अयोग्यता, 5 लगातार बैठकों में अनुपस्थित रहना, तथा जिला परिषद द्वारा अध्ययन केन्द्र पर प्रशिक्षण के लिए मनोनीत किये जाने पर न जाना इत्यादि कारणों से सदस्यों की अपात्रता का स्पष्टीकरण भी इन नियमों में किया गया है।¹⁹

पंचायती राज संस्थाओं द्वारा पारित प्रस्तावों का स्थगन/निरस्तीकरण

राज्य सरकार का नियंत्रण संबंधी यह महत्वपूर्ण अधिकार है कि वह पंचायती राज की संस्थाओं द्वारा पारित प्रस्तावों के कार्यान्वयन को जिलाविकास अधिकारी के माध्यम से या तो स्थगित कर सकती है या आवश्यकता होने पर उन्हें निरस्त भी करवा सकती है। यद्यपि इस आशय के अन्तिम आदेश राज्य सरकार द्वारा ही पारित किये जाते हैं किन्तु तत्काल कार्यवाही करने के लिए इस संबंध में, संबंधित जिलाधीश को अविकृत किया जाता है। राजस्थान में, अधिनियम में यह व्यवस्था की गयी है कि राज्य सरकार लिखित आज्ञा द्वारा, पंचायत समिति या उसकी किसी स्थाई समिति द्वारा, पारित किसी भी सकल्प अथवा आज्ञा को रद्द कर सकेगी, यदि उसकी राय में ऐसा सकल्प विधिवत पारित नहीं किया गया है या उन शक्तियों के अतिरिक्त या दुरुपयोग की आज्ञा है जो अधिनियम द्वारा उस संस्था को प्रदान की गयी है। ऐसा सकल्प राज्य सरकार उस परिस्थिति में भी निलम्बित कर सकती है यदि उसके निष्पादन से, मानव जीवन, स्वास्थ्य अथवा सुरक्षा का भय पैदा होने की सम्भावना हो या उससे शान्ति भंग हो जाने की आशंका हो।²⁰ राज्य सरकार ऐसी कार्यवाही करने से पूर्व, पंचायत समिति को, स्पष्टीकरण हेतु युक्तियुक्त अवसर देगी।²¹ इसी प्रकार अधिनियम यह व्यवस्था भी करता है कि यदि, कलेक्टर की राय में, किसी सकल्प को इस आधार पर, कि उसके निष्पादन से मानव जीवन, स्वास्थ्य या

सुरक्षा को खतरा उत्पन्न होने की सम्भावना है या शांति भंग होने की आशंका है, निलम्बन करने हेतु तत्काल कार्यवाही करना आवश्यक है तो वह लिखित आज्ञा द्वारा उस सकल्प को निलम्बित कर सकेगा और राज्य सरकार को रिपोर्ट कर सकेगा, जिसका विनिश्चय उस पर अन्तिम होगा।²² इसी प्रसंग में राज्य सरकार को यह अधिकार भी है कि कनेक्टर द्वारा सकल्प को निलम्बित करने के मामले का रिकार्ड वह अपने यहाँ मगवाकर जाच कर सकती है और उसके बारे में स्वयं के विवेचन के पश्चात् जो उचित मर्मों वैसे भी आज्ञा दे सकती है। यदि उस आज्ञा से पचायत समिति पर कोई विपरीत प्रभाव पड़ता है तो उस पचायत समिति को स्पष्टीकरण का एक अवसर देने के पश्चात् ही ऐसी आज्ञा दी जायेगी।²³

पचायती राज संस्थाओं द्वारा जो सकल्प पारित किये जाते हैं उनके संबंध में यदि कोई कानूनी मतभेद हो तो उस पर अन्तिम निर्णय करने की शक्ति राज्य सरकार को दी गयी है। पचायत समितियों के प्रस्तावों के सङ्घर्ष में तो निरस्तीकरण की कार्यवाही, उनके नियम विरुद्ध होने पर, राज्य सरकार को प्रदान की गयी है किन्तु जिला परिषद के प्रस्तावों को निरस्त करने के संबंध में अब तक राजस्थान में जिनाधीशों ने सरकार को सुझाव प्रेषित करने में अनुशासन का ही परिचय दिया है। राज्य सरकार द्वारा इस संबंध में जो दखान स्पष्ट किया है उससे यह प्रतीत होता है कि इन संस्थाओं द्वारा पारित सकल्पों के नियम विरुद्ध होने के परिवादों पर राज्य सरकार सतर्क होकर जाच करती है और बहुत ही आवश्यक होने पर इन प्रस्तावों को निलम्बित कर निरस्त करने की अपनी शक्ति का प्रयोग करती है।

संस्थाओं को निलम्बित एवं भंग करना

पचायती राज संस्थाओं को उनके कार्य निष्पादन में जिविल या असफल रहने के कारण राज्य सरकार पचायती राज अधिनियम के अन्तर्गत भंग कर सकती है। इस संबंध में राजस्थान पचायत समिति एवं जिला परिषद अधिनियम निम्नांकित परिस्थितियों में इन संस्थाओं को अधिक्रमण या विघटन किये जाने के लिए राज्य सरकार को अधिकार प्रदान करता है

1. अपनी शक्तियों का प्रयोग करने में या अपने कर्तव्यों का पालन करने में असफल रहने पर, या
2. उसने इस अधिनियम या अन्य किसी प्रवर्धित कानून के द्वारा या उनके अधीन दी गयी शक्तियों में से किसी का अधिक प्रयोग किया है या उनका दुरुपयोग किया है।

उपरोक्त दोनों परिस्थितियों में पंचायत समिति या जिला परिषद की असफलता, प्रतिरेक या दुरुपयोग को दूर करने के लिए या उसे सतोषजनक स्पष्टीकरण करने के लिए राज्य सरकार उस पंचायत समिति या जिला परिषद को निर्देश देती है और ऐसे निर्देश की पालना न किये जान पर उस संस्था को अधिकतम एक वर्ष के लिए अधिक्रमित कर सकती है या निश्चित तिथि में उसे विघटित करने का आदेश दे सकती है। इस प्रकार इन संस्थाओं को अधिक्रमित या विघटित करने की, राज्य सरकार की शक्ति एक प्रकार से इन संस्थाओं पर नियन्त्रण की अन्तिम शक्ति है जिसका प्रयोग राज्य सरकार कर सकती है।

3. तकनीकी नियन्त्रण

पंचायती राज संस्थाओं के माध्यम में ग्रामीण क्षेत्रों में विभिन्न प्रकार का तकनीकी परिवर्तन लाना सरकार का एक प्रमुख उद्देश्य रहता है। भारत वर्ष पूरक कृषि प्रधान देश है जिसकी कृषि की व्यवस्था सीधी पुरानी तकनीक पर आधारित रहती है। इसलिए भारत वर्ष की प्रगति की कोई भी कल्पना तब तक नहीं की जा सकती जब तक कि उसकी कृषि की आधारभूत तकनीक में उत्पादन बढ़ाने की दृष्टि में कोई तकनीकी परिवर्तन नहीं किया जावे। सर्वप्रथम भारत वर्ष में 1952 में जब सामुदायिक विकास कार्यक्रम को लागू किया गया था कि उस समय ही यह उद्देश्य निर्धारित कर लिया गया था कि ग्रामीण क्षेत्रों की कृषि व्यवस्था को अधिक उत्पादनकारी बनाने के लिए कृषि हेतु विकसित तकनीक को अपनाना होगा। इसके पश्चात् जब देश के विभिन्न राज्यों में पंचायती राज की संस्थाओं का विकास हुआ तो पंचायत समितियों में अनेक ऐसे प्रसार अधिकारी नियुक्त किये गये जो किसी न किसी क्षेत्र में विशेषज्ञ थे। किन्तु इन विषय-विशेषज्ञों की सेवाएं एक सामान्यज्ञ प्रशासनिक खण्ड विकास अधिकारी के अधीन रखी गयीं हैं। पंचायत समितियों में उस प्रकार नियुक्त तकनीकी प्रसार अधिकारी दोहरी नियन्त्रण व्यवस्था के अन्तर्गत रखे गये। तकनीकी रूप से इन अधिकारियों पर उनके विशेषज्ञ उच्चाधिकारी का और प्रशासकीय दृष्टि से उनपर खण्ड विकास अधिकारी का नियन्त्रण स्थापित किया गया। पंचायती राज संस्थाओं में जो भी तकनीकी विषय विशेषज्ञ नियुक्त किये जाते हैं वे मूलतः राज्य सरकार के विभिन्न विभागों में सेवारत बर्मचारी होते हैं और पंचायती राज की संस्थाओं में उन्हें प्रतिनियुक्ति पर नियुक्त किया जाता है। राज्य सरकार अपने संबंधित विभागीय उच्चाधिकारियों के माध्यम में इन अधिकारियों पर तकनीकी नियन्त्रण का प्रयोग करती है।

भारत वर्ष के प्रशासन तन्त्र में सोकमेवा की संरचना को इस प्रकार संशोधित किया हुआ है कि सामान्यतः अधिकारियों को अधिक श्रेष्ठता प्रदान की गयी है और तकनीकी अधिकारियों को उनकी तुलना में कम महत्व दिया गया है। यही कारण है कि प्रायः सभी तकनीकी अधिकारियों को उन विभागों में नियुक्त उच्च पदासीन सामान्यतः अधिकारियों के सामान्य पर्यवेक्षण और नियंत्रण में काम करना होता है। हमारे देश की सम्पूर्ण प्रशासनिक संरचना में यह तथ्य इस प्रकार अंगीकार किया हुआ है कि जब पंचायत समिति में तकनीकी प्रसार अधिकारियों को सामान्यतः अधिकारी के नियंत्रण में कार्य करने के लिए नियुक्त किया गया तो इस प्रवृत्ति का विरोध इसलिए नहीं हुआ क्योंकि जिला प्रशासन तथा अन्य उच्च प्रशासकीय संस्थाओं में सामान्यतः अधिकारी, परम्परागत रूप से, नियंत्रणकारी स्थिति में कार्यशील थे।

तकनीकी पर्यवेक्षण और नियंत्रण के तरीके

पंचायती राज संस्थाओं की स्थापना के पश्चात् ऐसी अनेक तकनीकी योजनाओं के कार्यान्वयन का दायित्व उन्हें पूर्ण रूप से वा आंशिक तौर पर दे दिया गया जिनके निष्पादन के लिए पूर्व में राज्य सरकार के विभिन्न तकनीकी विभाग उत्तरदायी होते थे। इस तरह, तकनीकी विभागों के द्वारा पंचायती राज संस्थाओं को हस्तान्तरित तकनीकी कार्यों पर पर्यवेक्षण और नियंत्रण के लिए प्रायः निम्नांकित विधियों का प्रयोग किया जा रहा है :²¹

(1) योजनाओं और कार्यक्रमों के लिए तकनीकी अनुमोदन प्रदान करना

पंचायती राज की विभिन्न स्तरों पर कार्यरत तकनीकी संस्थाएँ जो कार्यक्रम और योजनाएँ बनाती हैं प्रायः उन सभी को राज्य की प्रशासनिक और तकनीकी स्वीकृति के लिए भेजना होता है। सरकार और उसके तकनीकी विभाग इन संस्थाओं द्वारा प्रेषित ऐसे कार्यक्रमों को तकनीकी दृष्टि से परीक्षण करने के पश्चात् उन्हें स्वीकृति या अस्वीकृति प्रदान करते हैं। राजस्थान में पंचायती राज की मध्यवर्ती इकाई 'पंचायत समिति', जो कि विकास कार्यक्रमों को क्रियान्वित करने की कार्यकारी संस्था है, कोई भी ऐसा तकनीकी कार्यक्रम जिसकी लागत तीन हजार से ऊपर हो अपने स्तर पर तब तक क्रियान्वित नहीं कर सकती जब तक कि उसे राज्य सरकार के तकनीकी विभाग की स्वीकृति इस हेतु प्राप्त न हो जाये। इस प्रावधान का व्यवहार में परिणाम यह होता है कि प्रायः सभी तकनीकी कार्यक्रम जो पंचायत समिति के द्वारा तैयार किये जाते हैं उनकी लागत नूँ ही तीन हजार से प्रायः ऊपर ही होती है इसलिए उनकी

स्वीकृति के लिए राज्य सरकार को प्रेषित करना ही होता है। इन संस्थाओं द्वारा राज्य सरकार को जो कार्यक्रम प्रेषित किये जाते हैं उनके बारे में यह अनुभव किया गया है कि इन संस्थाओं के स्तर पर तकनीकी रूप से कुशल व्यक्तियों के अभाव के कारण अच्छे कार्यक्रम नहीं बन पाते हैं। ऐसी स्थिति में प्राथमिक रूप से जो कार्यक्रम राज्य सरकार की स्वीकृति हेतु आते हैं उनमें कुछ न कुछ परिवर्तन करने के सुझाव राज्य सरकार के तकनीकी विभाग द्वारा इन संस्थाओं को दिए जाते हैं। इस प्रक्रिया में पंचायती राज की संस्थाओं द्वारा तैयार की गयी तकनीकी योजनाओं के अनुमोदन में काफी समय लग जाता है। इस कारण यह सुझाव विद्वत् जनों द्वारा दिया जाता रहा है कि पंचायती राज संस्थाओं के स्तर पर तकनीकी रूप में कुशल और योग्य अधिकारियों की नियुक्ति की जाये जाये जो तकनीकी योजनाओं का प्रभावी निरूपण करने में सक्षम हों सकें ताकि पंचायती राज के माध्यम से ग्रामीण विकास के तकनीकी कार्यक्रमों के निरूपण और कार्यान्वयन में किसी प्रकार का कोई विलम्ब न होने पाये।

(2) निरीक्षण, दौरे और व्यक्तिगत भ्रमण

जिन तकनीकी कार्यक्रमों का अनुमोदन राज्य सरकार के तकनीकी विभागों द्वारा पंचायती राज संस्थाओं के माध्यम से कार्यान्वयन हेतु किया जाता है उनके कार्यान्वयन की स्थिति पर नियन्त्रण रखने की दृष्टि से सम्बन्धित अधिकारियों को यह अधिकार दिया गया है कि वे समय समय पर पंचायती राज संस्थाओं में निरीक्षण हेतु दौरे करें। राज्य सरकार ने इस नियन्त्रण को सटीक और प्रभावी बनाने की दृष्टि से ऐसे प्रपत्रों का निर्धारण किया हुआ है जिनको निरीक्षणकर्ता अधिकारियों को निरीक्षण के पश्चात् भरना होता है। इस प्रकार के प्रपत्र राज्य सरकार या विभागाध्यक्ष के स्तर पर तैयार किये जाते हैं जिसमें उन तकनीकी परियोजनाओं के व्यवहार में कार्यान्वयन की क्षमताओं का निरीक्षण के माध्यम से पता लगाया जाता है। ऐसे निरीक्षण और दौरे करने का अधिकार राज्य सरकार के सचिव से लेकर उसके अधीन कार्यालयीन विभागाध्यक्ष और क्षेत्रीय या जिला या खण्ड स्तर के अधिकारियों इत्यादि सभी को मिला हुआ है। इन अधिकारियों को एक न्यूनतम संख्या में ऐसे दौरे करने के निश्चिन प्रावधान भी किए हुए हैं जिनमें अधिकारियों से यह आशा की जाती है कि वे न केवल औपचारिक दौरा करेंगे अपितु क्षेत्रीय कार्यालयों में तथा पंचायती राज की संस्थाओं में रात्रि विभ्रम भी करेंगे। राजस्थान एक ऐसा प्रान्त है जिनमें पंचायती राज संस्थाओं में क्रियान्वित की जा रही तकनीकी परियोजनाओं के मूल्यांकन में इस प्रकार के अधिकारियों ने पर्याप्त रुचि दिखाई है। किन्तु

यहां यह भी उल्लेखनीय है कि प्रारम्भ के वर्षों में जो उत्साह इस प्रकार के दौरे करने में तकनीकी अधिकारियों द्वारा प्रदर्शित किया गया था वह पश्चात्काल में नहीं रह सका और इस प्रकार के निरीक्षण, अभ्यास और दौरो की सहाय में निराशाजनक परिवर्तन दिखाई दे रहा है।

(3) कर्मचारियों की सामयिक बैठकें

पंचायती राज संस्थाओं में तकनीकी कार्यक्रमों के निरूपण अथवा कार्यान्वयन हेतु जिन अधिकारियों और कर्मचारियों को नियुक्त किया हुआ है उनकी सामयिक बैठकों का आयोजन भी इस प्रकार के नियन्त्रण की एक सशक्त विधा है। पंचायती राज के अधिनियमों में यद्यपि इस प्रकार की बैठकों के आयोजन का कोई प्रावधान नहीं होने हुए भी कुछ तकनीकी विभागों के अधिकारियों की सामयिक बैठकों का आयोजन किया जाता रहा है। कृषि विभाग, पशुपालन तथा सहकारिता विभाग ऐसे महत्वपूर्ण विभाग हैं जिनके प्राधिकारी पंचायत समिति के स्तर पर अपने अपने विभागों के प्रसार कार्यक्रमों की गति देने कार्य करते हैं। यहां यह उल्लेखनीय है कि राजस्थान में कृषि, विभाग, पशुपालन और सहकारिता विभाग द्वारा राज्य स्तर की समस्त पंचायती राज संस्थाओं में कार्यरत तकनीकी अधिकारियों के सम्मेलन आयोजित किये जाये रहे हैं। राज्य स्तर पर आयोजित इस प्रकार के सम्मेलन दो तीन दिन तक चलते रहते हैं और उनमें जो विचार विमर्श होता है उससे राज्य भर के तकनीकी अधिकारी और कर्मचारी एक दूसरे के विचारों से लाभान्वित हो रहे हैं। राज्य के कृषि विभाग ने ऐसे विचार विमर्श के परिणाम स्वरूप राजस्थान के दूरवर्ती क्षेत्रों में नियुक्ति प्राधिकारियों के अनुभव से पर्याप्त अनुभव ग्रहण किया है और उनके इस अनुभव के आधार पर कुछ सामान्य समस्या स्थलों को रेखांकित करते हुए भविष्य में उन्हें दूर करने के उपायों की खोजने का प्रयत्न भी किया है। लोक प्रशासन में सुधार की दृष्टि से सम्बन्धित तकनीकी कर्मचारियों की इस प्रकार की सामयिक बैठकों का आयोजन करने आप में इन कार्यक्रमों को व्यावहारिक गति देने के लिए एक प्रच्छन्न उपागम मिद्ध हो सकता है।

(4) संस्थाओं के प्रतिवेदन मांगना

राज्य स्तरीय पंचायत एवं विकास विभाग तथा पंचायती राज के निर्देशावली द्वारा राज्य की पंचायती राज संस्थाओं से उनके द्वारा सम्पादित कार्यक्रमों की निष्पत्ति का प्रतिवेदन सामान्यतः मांगा जाता है। विभिन्न विभागों द्वारा ऐसे प्रतिवेदन भिन्न-भिन्न अन्तराल से मांगे जाते हैं। यह प्रतिवेदन पाठित

मासिक, त्रैमासिक, अर्द्धवार्षिक और वार्षिक तथा कभी कभी साप्ताहिक भी होते हैं। इन प्रतिवेदनो में सम्बन्धित संस्थाएँ न केवल अपने द्वारा अर्जित उपलब्धियों का ही विवरण प्रस्तुत करती हैं अपितु उनके माध्यम से अनुभूत समस्याओं को भी उच्चस्तरीय संस्थाओं को अवगत कराने का प्रयत्न करती हैं। किन्तु उच्च प्रशासनिक स्तर पर जो प्रशासकीय अकुशलता बढ़ती जा रही है उसका परिणाम यह हुआ है कि इस प्रकार के प्रतिवेदनो में व्यक्त विचारों का पूर्ण रूप से न तो भ्रवलोचन किया जाता है और न ही उन अनुभवों से भविष्य में सीखने के लिए कोई प्रयत्न होता है। यदि इस प्रकार प्रस्तुत सामयिक प्रतिवेदनो को सही तरीके से देखा जाये तो पचायती राज संस्थाओं के स्तरों पर श्रियान्वित किये जा रहे कार्यक्रमों की गुणवत्ता में सुधार किया जा सकता है।

(5) तकनीकी अधिकारियों के वार्षिक गोपनीय प्रतिवेदन प्राप्त करना

जैसा कि प्रारम्भ में उल्लेख किया चुका है, पचायती राज संस्थाओं में जो तकनीकी अधिकारी नियुक्त होते हैं वे प्रायः दोहरे नियन्त्रण में कार्य करते हैं। तकनीकी रूप से वे अपने पैतृक विभाग के अधिकारियों द्वारा नियन्त्रित किये जाते हैं किन्तु प्रशासनिक दृष्टि से वे पचायत समिति अथवा जिला परिषद में सम्बन्धित प्रशासनिक अधिकारियों के नियन्त्रण में कार्य करते हैं। तकनीकी विभागों के विभागाध्यक्ष द्वारा अपने विभाग के प्रतिनियुक्त किये गये अधिकारियों के वार्षिक गोपनीय प्रतिवेदन उन संस्थाओं से मगवाये जाते हैं जहाँ वे प्रतिनियुक्ति पर होते हैं। पचायत समिति के विकास अधिकारी द्वारा तकनीकी प्रसार अधिकारियों के गोपनीय प्रतिवेदन तैयार किये जाते हैं और उन पर विभाग के उच्च अधिकारियों द्वारा टिप्पणी लिखी जाती है। इस प्रकार के तकनीकी अधिकारियों के वार्षिक गोपनीय प्रतिवेदन चूँकि प्रशासकीय नियन्त्रणकर्ता अधिकारियों द्वारा प्रारम्भिक रूप से भरे जाते हैं इसलिए इन कर्मचारियों को सदैव यह ध्यान रखना होता है कि क्योंकि प्रत्यक्ष रूप से वे पचायत समिति या जिला परिषद में प्रतिनियुक्ति पर हैं अतः उनका यह प्राथमिक दायित्व है कि वे अपने प्रशासकीय नियन्त्रणकर्ता अधिकारियों के आदेश का पालन करें। इस प्रकार जो वार्षिक गोपनीय प्रतिवेदन संस्थाओं में भरकर आगे भेजे जाते हैं उनके माध्यम से उन कर्मचारियों के भविष्य में पदोन्नति इत्यादि के भवसर निर्धारित होते हैं।

4. वित्तीय नियन्त्रण

यह सुविदित है कि वित्त किसी भी संगठन के संचालन में ई धन का

कार्य करता है। पंचायती राज सस्थाओं के सबंध में भी वित्त की भूमिका उनकी सफलता और असफलता के सदर्भ में महत्वपूर्ण है। राज्य सरकार चूंकि पंचायती राज सस्थाओं की रचना करती है इसलिए इनके कुशल कार्य सम्पादन के लिए अनुदान के रूप में न केवल वित्तीय सहायता देती है अपितु इन सस्थाओं द्वारा किये जाने वाले वरारोपण के प्रस्तावों को पूर्व स्वीकृति भी प्रदान करती है। इसी कारण राज्य सरकार इन सस्थाओं पर वित्तीय पर्यवेक्षण के माध्यम में भी नियंत्रण कर पाने में सक्षम होती है। इन सस्थाओं के वित्तीय प्रशासन पर नियंत्रण के लिए अन्वेषण विभाग एक प्रकार से ऐसा नियंत्रण प्रदान करता है जिसे हम किसी बाह्य संगठन द्वारा प्रतिपादित नियंत्रण का तरीका मान सकते हैं।

राजस्थान में पंचायत समितियों तथा जिला परिषदों के प्रशासन को निर्धारित करने वाला पंचायत समिति एवं जिला परिषद अधिनियम, 1959 इन सस्थाओं के करावोपण और निधि ग्रहण की शक्ति, आय तथा व्यय, श्रृंखला देने और लेने की शक्ति, बजट तथा लेखे और अन्वेषण अर्थात् उनके लेखा परीक्षण के सम्बन्ध में आवश्यक प्रावधान करता है। इस सबंध में ग्रामीण स्थानीय सस्थाओं के "आय-व्यय" से संबंधित अध्याय में वांछित विवरण विस्तार से दिया जा चुका है। पंचायत समिति एवं जिला परिषद से, विधान के अनुसार यह अपेक्षा की जाती है कि वे जो भी व्यय करेंगी उसका लेखा संधारण किया जायेगा और उस लेखा का अन्वेषण भी विस्तृत नियमों के अनुसार राज्य सरकार करायेगी। प्रायः पंचायती राज सस्थाओं के वित्तीय प्रशासन के सदर्भ में भी राज्य सरकार ने उन्हीं वित्तीय लेखा संधारण और अन्वेषण नियमों को लागू किया हुआ है जो राज्य सरकार की नियमित प्रशासकीय संरचना के लिए प्रवर्तित है। संबंधित अधिनियमों में इन सस्थाओं के वित्तीय प्रबंध, जिनमें उनकी बैंकिंग व्यवस्था के नियमन, बजट प्रशासन, लेखा और अन्वेषण तथा निधि का उपयोग सम्मिलित है, के बारे में आवश्यक प्रावधान किये हुए हैं।²⁵ राजस्थान सरकार ने अधिनियम के अंतर्गत इन संस्थाओं के वित्तीय प्रशासन को सुपरिभाषित नियमों के अंतर्गत कार्यशील बनाये रखने के लिए आवश्यक नियम भी बनाये हैं।²⁶ राज्य सरकार द्वारा जो नियम इस सबंध में बनाये गये हैं उनमें ऐसे आवश्यक प्रश्नों का निर्धारण भी किया है जिनमें इन सस्थाओं को अपने वित्त और लेखा का संधारण करना होता है। नियमों में पंचायत समिति के सन्दर्भ में विकास अधिकारी और जिला परिषद के सन्दर्भ में उसके सचिव को इस बात के लिए उत्तरदायी बनाया गया है कि वे यह देखें कि उनकी सस्था द्वारा किये जा रहे व्यय का ऐसी रीति से हिमायत रखा जा रहा है कि उसके

माध्यम से समस्त आय तथा व्यय के सम्बन्ध में सही सूचना इस तरह मिल सके जैसी अधिनियम में निर्धारित की हुई है।²⁷ यदि इस प्रकार से संचालित किए हुए लेख और विवरण राज्य सरकार द्वारा मंगवाया जाय तो इन दोनों अधिकारियों का यह दायित्व सुनिश्चित किया गया है कि वे उन्हें तुरन्त प्रेषित करेंगे। इस प्रकार पचायत समिति एवं जिला परिषद के लेखों का अन्वेषण राजस्थान लोकल फण्ड ऑडिट एक्ट, 1954 द्वारा इस एक्ट के अधीन बनाये गये राजस्थान लोकल फण्ड ऑडिट रूल्स, 1955 के प्रावधानों के अनुसार किया जाता है। भारत का नियन्त्रक और महालेखा परीक्षक भी लेखों की परीक्षात्मक जांच कर सकता है।²⁸

पचायत समिति एवं जिला परिषद दोनों को नियमों में यह निर्देश है कि वे प्रत्येक हेतु निर्मित संगठन को आवश्यक रिपोर्टें और विवरण, जो उनके द्वारा मांगा जाये, उपलब्ध करावेंगे। परीक्षक की प्रत्येक रिपोर्ट न केवल राज्य सरकार को प्रस्तुत की जाती है बल्कि उसकी एक प्रतिलिपि जिला परिषद के सम्बन्ध में, जिला विकास अधिकारी को और पचायत समिति के सन्दर्भ में, विकास अधिकारी को भेजी जाती है जो यह देखने हैं कि प्रत्येक रिपोर्ट में स्थानों को कैसे ठीक किया जा सकता है। ये दोनों ही संस्थाएँ नियमों में निर्धारित प्रक्रिया के अनुसार रिपोर्टें की अनुपालना करने के लिए बाध्य हैं।

राजस्थान में राज्य सरकार द्वारा पचायती राज संस्थाओं पर वित्तीय नियन्त्रण हेतु निर्मांकित तरीके अपनाये जाते हैं

धाय का नियंत्रण

राजस्थान में पचायती राज संस्थाओं के धाय के समस्त स्रोतों का संबंधित अधिनियमों में प्रावधान किया हुआ है। इन संस्थाओं के द्वारा किन करों का आरोपण किया जायेगा, उन्हें राजकीय अनुदान और वित्तीय सहायता, उनकी सम्पत्ति के प्रबन्ध से धाय, उधार, दान इत्यादि स्रोतों का भी अधिनियम में वर्णन किया गया है। अधिनियम के अनुसार पचायती राज संस्थाओं को इन्हीं स्रोतों से धाय हो सकती है और कोई भी संस्था उनसे भिन्न साधनों से धाय नहीं कर सकती। यद्यपि करों के अतिरिक्त साधनों से होने वाली धाय का अधिनियम में विस्तृत वर्णन नहीं किया गया है और इस सम्बन्ध में राज्य सरकार द्वारा निमित्त जिन नियमों का रूप उल्लेख किया गया है उन्हीं के माध्यम से धाय को विनियमित किया जाता है। जहां तक वसूली की शक्ति का सम्बन्ध है उनके बारे में अधिनियम यह स्पष्ट प्रावधान करता है कि पचायती राज की विभिन्न संस्थाएं किन-किन करों को आरोपित कर सकती हैं और उन्हें

आरोपण से पूर्व वे राज्य सरकार की अनुमति भी प्राप्त करती हैं। इन सस्थाओं की आय-व्यय के सम्बन्ध में जो प्रावधान अधिनियम और नियमों में किये गये हैं उनसे यह प्रमाणित होता है कि राज्य सरकार इन सस्थाओं की आय के साधनों का अपने द्वारा निर्धारित नियमों के अन्तर्गत संचालन होता देखना चाहती है। इस तरह इन नियमों और विनियमों के माध्यम से राज्य सरकार और उसकी प्रशासनिक इकाइया पंचायती राज की सस्थाओं पर वित्तीय नियन्त्रण कर पाने में सक्षम होती है।

बैंकिंग व्यवस्था का नियमन

पंचायती राज सस्थाओं की आय जिस कोष में रखी जाती है उसके विनियमन के लिए भी अधिनियम में प्रावधान किया गया है। ग्राम पंचायत स्तर पर ग्रामदनी चूँकि कम होती है इसलिए सरपच को ग्रामदनी की अभिरक्षा के लिए उत्तरदायी बनाया गया है किन्तु पंचायत समिति तथा जिला परिषद के स्तर पर कोष (ट्रेजरी) की व्यवस्था को लागू किया गया है। ग्राम पंचायत के सरपच के लिए भी नियमों में यह निर्देश दिये गये हैं कि यदि उसके क्षेत्र में कोई बैंक या पोस्ट ऑफिस हो तो ग्राम पंचायत से होनी वाली ग्रामदनी को वह उसमें रखेगा।

बजट के सिद्धांतों का विनियमन

हमारी केन्द्रीय सरकार और राज्य सरकार की भांति ही पंचायती राज सस्थाओं में भी वित्तीय वर्ष 1 अप्रैल से 31 मार्च तक होता है। इस वित्तीय वर्ष में आय-व्यय को विनियमित करना और बजट बनाना तथा उसके प्रशासन के लिए आवश्यक प्रावधान अधिनियम के माध्यम से किये हुए हैं। राज-स्थान में अधिनियम में बजट सम्बन्धी प्राथमिक सिद्धान्तों और रीति नीति का विवरण तथा उल्लेख कर दिया गया है। पंचायती राज की तीनों ही स्तर पर कार्यरत सस्थाओं द्वारा उनका बजट तैयार करने के लिए राज्य सरकार ने नियमों में अलग-अलग प्रपत्र निर्धारित कर दिया है और इन सस्थाओं से यह माशा की जाती है कि वे अपने बजट निर्धारित प्रपत्र में तैयार कर उच्च स्तरीय सस्था की स्वीकृति के लिए प्रस्तुत करेंगी। अधिनियम में बजट अनुमान तैयार करना, उन्हें स्वीकृति देने वाली उच्चसत्ता को प्रस्तुत करना, उच्चसत्ता द्वारा उन्हें आवश्यक संशोधनों के साथ वापस लौटाना और इसी सम्बन्ध में समय सीमा का निर्धारण कर दिया गया है। जबमें अधिनियम के माध्यम से इन सस्थाओं के बजट को विनि-

यमित करने से सम्बन्धित मिद्दातो का प्रवर्तन किया गया था तब से इन सस्थाओं द्वारा उनका पालन किया जा रहा है और प्रायः सभी राज्यों में किसी भी सस्था ने इन नियमों का विरोध भी नहीं किया है। इससे यह प्रमाणित होता है कि इन सस्थाओं के बजट को नियन्त्रण करने के माध्यम से सरकार को इन सस्थाओं के काम काज पर नियन्त्रण करने के व्यापक अधिकार मिल जाते हैं।

लेखों का संधारण

पचायती राज अधिनियमों के माध्यम से राज्य सरकारों को यह शक्ति प्रदान की गयी है कि वे इन सस्थाओं के आय-व्यय के लेखों का संधारण करने के लिए आवश्यक रीति नीति का निर्धारण कर सकती हैं। जैसा कि पूर्व में उल्लेख किया जा चुका है, राजस्थान के अधिनियम के माध्यम से लेखों के निर्धारण के लिए जो शक्ति राज्य सरकार को दी गई है राज्य सरकार ने उसका प्रयोग करते हुए इस हेतु नियम बनाये हैं और इन नियमों में ऐसे आवश्यक प्रपत्र विनियमित कर दिये गये हैं जिन प्रपत्रों में पचायती राज की सस्थाओं को अपने आय और व्यय के लेखों का विवरण रखना अपेक्षित होता है। ऐसी व्यवस्था इसलिए की जाती है ताकि सम्पूर्ण राज्य में पचायती राज की समस्त इकाईयों के द्वारा आय-व्यय का जो विवरण रखा जाये उसमें एकरूपता बनी रह सके। राजस्थान में जो नियम इस हेतु बनाये गये हैं उनमें इन सस्थाओं के रोकड़ के विनियमन, रसीद बुकों के हिमाद, प्रतिभूति तथा कर्मचारियों के वेतन और भत्ते, राशि के स्थानांतरण और अग्रिम, निर्माण कार्यों पर व्यय, राजस्व का प्रत्यायोजन, स्थाई अग्रिम, भण्डार में सामान की खरीद, सके भौतिक स्थापन इत्यादि के बारे में प्रावधान किया गया है।²⁹

अभिकेक्षण

वित्तीय नियन्त्रण की पृष्ठभूमि को स्पष्ट करते समय, पूर्व पृष्ठों में, यह विवरण दिया जा चुका है कि राजस्थान में पचायती राज सस्थाओं के लेखों का अभिकेक्षण (आडिट) करने के लिए पृथक अधिनियम राज्य के विधान मण्डल ने पारित किया है और उसके अन्तर्गत राज्य सरकार ने नियम निर्धारित किये हैं जिनके अनुसार इन सस्थाओं का अभिकेक्षण सम्पादित किया जाता है। अभिकेक्षण या लेखा परीक्षण के माध्यम से इन सस्थाओं के कार्यों में रह गयी कमी का ज्ञान होता है और उनमें हो रही अनियमितताओं को दूर करने का अवसर मिलता है।

इन सस्थाओं के लेखों का नियमानुसार जो अभिकेक्षण किया जाता है उसके माध्यम से तथा इन सस्थाओं के लेखों पर अचानक किये गये निरीक्षण

के माध्यम से प्रभावी पर्यवेक्षण और नियन्त्रण कर पाना सम्भव होता है। राजस्थान में स्थानीय वित्त अकेक्षण विभाग इन सस्थाओं के लेखों का शत प्रतिशत अकेक्षण करता है और भारत का नियन्त्रण और महालेखा परीक्षक नमूने के तौर पर कुछ परीक्षण करता है। वार्षिक लेखों के अकेक्षण के साथ साथ जो परियोजनाएँ और कार्यक्रम इन सस्थाओं को कार्यान्वयन हेतु हस्तान्तरित किये जाते हैं उनका भी अकेक्षण किया जाता है। अकेक्षण के माध्यम से इन सस्थाओं की परिसम्पत्तियों तथा दायित्वों का विवरण भी उच्च सत्ता को प्रेषित किया जाता है। पचासवीं राज की सभी सस्थाओं के द्वारा जिन निर्धारित प्रपनों में लेखा रखा जाता है उनका नियमानुसार अकेक्षण करना अकेक्षण विभाग का दायित्व है। इस कार्य में विगत वर्षों में कुछ अन्तर्निहित अस गतियाँ उत्पन्न हो गयीं प्रतीत होती हैं जिसके कारण अकेक्षण का यह कार्य अपना वांछित प्रभाव नहीं छोड़ पा रहा है। जो अकेक्षण प्रतिवेदन सस्थाओं को अनुपालना हेतु प्रेषित किये जाते हैं, मंशा के स्तर पर उनकी अनुपालना में कोई तत्परता नहीं दिखाई जाती है, इस कारण स्थिति बहुत प्रसन्नोदप्रद बनती चली जा रही है।

नियन्त्रण के सम्बन्ध में सादिक अली समिति के विचार

राजस्थान सरकार द्वारा इन सस्थाओं की कार्य प्रणाली की समीक्षा हेतु 1964 में नियुक्त सादिक अली समिति ने अपनी रिपोर्ट में अंकित किया है कि इन सस्थाओं में अधिकारों का दुरुपयोग, धन का दुरुपयोग तथा वित्तीय एवं कार्य पद्धति सम्बन्धी अनियमितताओं को सामने लाया गया है। समिति का विचार था कि अनुचित कार्य संचालन और शक्ति के दुरुपयोग के कारण, चाहे बहुत थोड़ा ही क्यों न हो, इन सस्थाओं से लोगों में विश्वास की कमी हुई है। सस्थाओं के द्वारा जो गलतियाँ होती हैं उनके लिए दोषी व्यक्तियों को दण्ड देने हेतु यदि तत्काल कदम नहीं उठाया जाता तो ऐसे उदाहरणों का प्रभाव स्थायी हो जाता है। यदि गलतियों को नहीं रोका जाता और उनके लिए दण्ड नहीं दिया जाता तो सारी कार्य प्रणाली की शक्ति और प्रभावशीलता अवरुद्ध हो जाती है। इसलिए समिति ने यह अनुभव किया कि इन सस्थाओं पर नियन्त्रण और पर्यवेक्षण उनके उचित कार्य संचालन को सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक है।³⁰ समिति ने यह भी अंकित किया कि पर्यवेक्षण और नियन्त्रण की प्रणाली को व्यवस्थित करते समय यह भी ध्यान रखा जाना चाहिए कि इससे इन सस्थाओं के स्वयं कार्य संचालन में अनावश्यक बाधा उत्पन्न न हो और इन सस्थाओं के स्वतंत्र गृहभूत और पहन करने की प्रवृत्ति को कोई बाधात न लगे। समिति ने नियन्त्रण और पर्यवेक्षण के सम्बन्ध में तत्समय प्रचलित प्रावधानों को निम्नांकित कारणों से अपूर्ण एवं अनुपयुक्त माना था :³¹

1. नियन्त्रण एवं देखरेख के अधिकार राज्य स्तर पर केन्द्रित हैं। ग्राम तौर पर तुरन्त कार्यवाही करना इसके कारण कठिन हो जाता है। जब तक कार्यवाही होती है तब तक स्थिति विस्तृत भिन्न हो जाती है।
2. इस समय निर्वाचित प्रतिनिधियों के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही के अधिकार राज्य सरकार में निहित हैं। इस स्थिति में भी, विलम्ब तथा कार्यभार के कारण तत्काल कार्यवाही नहीं हो पाती।
3. प्रकेंक्षण के लिए जो व्यवस्था है वह निरन्तर मार्गदर्शन देने तथा रोक-थाम करने की सुनिश्चितता की दृष्टि से अपर्याप्त सिद्ध हुई है। प्रकेंक्षण प्राक्षेपो की प्रति तथा अनियमितताओं के सम्बन्ध में कार्यवाही की प्रगति धीमी रहो है।

इसलिए समिति की राय यह थी कि नियन्त्रण एवं पर्यवेक्षण की पद्धति ऐसी होनी चाहिए जिससे एक ओर निरन्तरता सुनिश्चित हो सके तथा दूसरी ओर तत्काल मही सुधारात्मक कार्यवाही हो सके। निर्वाचित प्रतिनिधियों पर अनुशासनात्मक नियन्त्रण के जो अधिकार राज्य सरकार को दिए गये हैं उससे राज्य सरकार पर पक्षपात पूर्ण व्यवहार के आरोप लगते रहे हैं और इससे कार्यवाही में विलम्ब होता है। इसलिए यह उचित होगा कि अनुशासनात्मक कार्यवाही की शक्ति और नियन्त्रण के अधिकार हेतु किसी स्वतन्त्र संस्था का गठन कर दिया जाये।

स्वतन्त्र संस्था . जिला एवं राज्य न्यायाधिकरण

समिति ने अनुशासनात्मक कार्यवाही की कि पंचायती राज संस्थाओं पर नियन्त्रण एवं पर्यवेक्षण के लिए तथा इससे सम्बन्धित मुद्दों पर तत्काल एवं प्रभावपूर्ण कार्यवाही करने के लिए जिला स्तर पर जिला न्यायाधिकरण का गठन किया जाना चाहिए। इस न्यायाधिकरण में जिला परिषद के प्रमुख, जिलाधीश और राज्य सरकार द्वारा नियुक्त न्यायिक सदस्य होने चाहिए। यह न्यायिक सदस्य जिला एवं सत्र न्यायाधीश के स्तर का होना चाहिए। राज्य सरकार द्वारा इस प्रकार के न्यायिक सदस्य की नियुक्ति किसी एक जिला या जिला समूह के लिए की जा सकती है। न्यायाधिकरण का न्यायिक सदस्य इसके अध्यक्ष कार्य भी करेगा तथा जिला परिषद का मुख्य कार्यपालक अधिकारी मंचिव के रूप में कार्य करेगा। यह न्यायाधिकरण पंचायत के पंच, सरपंच न्याय पंचायतों के सदस्य और अध्यक्ष तथा पंचायत समिति के सदस्यों के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही, सदस्यों की

अयोग्यताओं को सुनिश्चित करने और तद्विषयक आवश्यक आदेश देने, अनुशासनात्मक आदेशों के विरुद्ध अपील सुनने इत्यादि का कार्य करेगा।

इसी प्रकार राज्य स्तर पर भी एक राज्य न्यायाधिकरण का गठन किया जाये जिसमें उच्च न्यायालय के न्यायाधीश के स्तर का एक न्यायिक सदस्य, विकास आयुक्त और राज्य पंचायती राज सलाहकार परिषद द्वारा मनोनीत सदस्य, होंगे। इस न्यायाधिकरण के सचिव के लिए राज्य प्रशासनिक सेवा का एक अधिकारी विशेष रूप से नियुक्त किया जाये। यह न्यायाधिकरण जिला परिषद के प्रस्तावों की जाच और उन पर कार्यवाही, पंचायत समिति के प्रधान और जिला परिषद के सदस्य तथा प्रमुख के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही, जिला न्यायाधिकरणों के आदेशों के विरुद्ध अपील की सुनवाई, जिला परिषद के सदस्यों व प्रमुख की अयोग्यताओं का निर्धारण तथा जिलाधीश और स्थानीय निधि लेखा परीक्षक द्वारा पारित आदेशों के विरुद्ध अपील की सुनवाई इत्यादि का कार्य करेगा।

समिति ने सुझाव दिया कि किसी पंचायत समिति अथवा जिला परिषद को निलम्बित करने, अधिकृत करने अथवा विघटन करने का अधिकार राज्य सरकार में निहित रहना चाहिए। यद्यपि इस अधिकार का प्रयोग करते समय राज्य सरकार को जिला न्यायाधिकरण और राज्य न्यायाधिकरण से परामर्श कर लेना चाहिए। राज्य सरकार को जिला परिषद अथवा पंचायत समिति अथवा जिलाधीश के दिए गये आदेशों पर पुनर्विचार करने और उनमें संशोधन करने के अधिकार होने चाहिए।

अभ्यक्षणा व्यवस्था को सशक्त बनाने के लिए भी समिति ने विचार किया था। समिति ने सुझाव दिया कि स्थानीय निधि अभ्यक्षणा के सहायक परीक्षक की व्यवस्था एक जिले के लिए या जिलों के समूहों के लिए भ्रमण से होनी चाहिए। सहायक परीक्षक के पश्चात् पर्याप्त सहाय्य में अभ्यक्षणा दल होना चाहिए ताकि प्रत्येक जिला परिषद और पंचायत समिति का वर्ष में दो बार और पंचायत का एक बार अभ्यक्षणा किया जा सके। इस सम्बन्ध में सहायक परीक्षक को जिलाधीश से निकट सम्पर्क कर अभ्यक्षणा रिपोर्ट के अनुपालन में अधिकार और कर्तव्यों का विवेन्त्रीकरण किया जाना चाहिए। पंचायत और पंचायत समितियों के अभ्यक्षणा सम्बन्धी प्रतिवेदन की अनुपालना के अधिकार जिलाधीश को सौंपे जाने चाहिए। इस सम्बन्ध में अधिकार राज्य सरकार के पास होने का परिणाम यह होता है कि अभ्यक्षणा आक्षेपों और अनियमितताओं को तत्काल दूर नहीं किया जाता है। यदि यह अधिकार जिलाधीशों को दे दिया जाये तो वे उस पर अनु-

धर्ती कार्यवाही कराने में अधिक सक्षम हो सकेंगे। पचायत राज संस्थाओं में गैर कानूनी ढंग से भुगतान करने या संस्थाओं को अपनी लापरवाही व दुराचरण के कारण हानि पहुंचाने के जिम्मेदार कर्मचारी पर कार्यवाही करने का अधिकार विकास आयुक्त के पास है। इस सम्बन्ध में समिति ने सुझाव दिया कि पचायत और पचायत समिति के मामले में ऐसी कार्यवाही का अधिकार जिलाधीश को और जिला परिषद के मामले में स्थानीय निधि लेखा परीक्षक को हस्तान्तरित किया जाना चाहिए। ऐसे आदेश के विरुद्ध राज्य न्यायाधिकरण अथवा दीवानी प्रदात में तीस दिन के भीतर अपील का प्रावधान भी हो सकता है।

गिरधारी लाल व्यास समिति के विचार

पचायती राज संस्थाओं के कार्यकरण की ममीशा के लिए राजस्थान सरकार ने 8 नवम्बर, 1971 को एक उच्चाधिकार प्राप्त समिति का गठन तत्कालीन प्रदेश कांग्रेस अध्यक्ष गिरधारी लाल व्यास की अध्यक्षता में किया था। इस समिति में पचायती राज के अनुभवी राजनीतिज्ञ-सामद, विधायक, जिला प्रमुख, प्रधान, प्रशासक और राजस्थान विश्वविद्यालय के एक अनुभवी शिक्षक, सदस्य बनाये गये थे। समिति ने 1973 में अपना जो प्रतिवेदन राज्य सरकार को प्रस्तुत किया उसमें यह मत व्यक्त किया कि पूर्व में सादिक अली समिति द्वारा पचायती राज संस्थाओं पर नियन्त्रण और पर्यवेक्षण सम्बन्धी जो टिप्पणियाँ और अनुशामाएँ की गयी थी उनके लिए उत्तरदायी परिस्थितियाँ आज भी विद्यमान रहने के कारण हम उनसे तो सहमत हैं ही, साथ ही उन्होंने कुछ और भी सुझाव दिए जो इस प्रकार हैं 32

1. वर्तमान में पचायती राज संस्थाओं में कार्य करने वाले दोषी अधिकारियों व कर्मचारियों के विरुद्ध कार्यवाही का अधिकार जनता के चुने हुए प्रतिनिधियों में निहित किया गया है जिससे अनेक समस्याएँ उत्पन्न हुई हैं। इस सम्बन्ध में समस्त संस्थाओं पर एक ही तरीके का नियन्त्रण किया जाना चाहिए ताकि कोई भ्रम, आशंका और पक्षपात की संभावना न रहे।
2. पर्यवेक्षण और नियन्त्रण के वर्तमान प्रावधान अपूर्ण और अशुभावी हैं अर्थात् जिला विकास अधिकारी पचायती राज संस्थाओं पर नियन्त्रण करने वाले प्रभारी अधिकारी हैं किन्तु कानून में इन अधिकारों के अधिकारों के बारे में कोई स्पष्ट प्रावधान नहीं किये गये हैं।
3. समिति ने सादिक अली समिति द्वारा जिला न्यायाधिकरण और राज्य न्यायाधिकरण स्थापित करने के सुझाव से सहमति व्यक्त नहीं की।

समिति का विचार था कि ऐसे न्यायाधिकरणों की बैठकें आयोजित करना ही अपने आग में एक समस्या होगी इसलिए नियन्त्रण और पर्यवेक्षण के अधिकारों पर अधिक सशक्त तरीके से प्रत्यायोजन और विकेन्द्रीकरण किया जाना चाहिए। इस सम्बन्ध में अपने प्रतिवेदन में समिति ने अनेक सूक्ष्म सुझाव भक्ति किये हैं।³³

इस सम्पूर्ण विवरण से एक स्पष्ट स्पष्ट तौर पर परिलक्षित होता है कि पंचायती राज संस्थाओं के कुशल कार्यकरण को सुनिश्चित करने में राजकीय नियन्त्रण की भूमिका अत्यन्त महत्वपूर्ण होती है। किन्तु अनुभव यह दर्शाता है कि राज्य में पदासीन सरकार राजनीतिक कारणों से पंचायती राज संस्थाओं के साथ उचित व्यवहार नहीं कर सकी है। इन संस्थाओं के चुनाव कराने में राज्य सरकारों ने अन्तर्निहित राजनीतिक कारणों से अनावश्यक वितम्ब किया है। यही नहीं पदासीन राज्य सरकार ने पंचायत समिति तथा जिला परिषद के पदाधिकारियों के विरुद्ध कार्यवाही करने में राजनीतिक भेदभाव भी दर्शाया है। इन दोनों ही कारणों से पंचायती राज की संस्थाओं के कुशल कार्यकरण में न केवल बाधा उपस्थित हुई है अपितु जनता में यह धारणा भी बनी है कि इन संस्थाओं को सही तरीके से काम करने देने में राज्य सरकार की स्वयं की कोई अधिक गम्भीर रुचि नहीं है। यदि लोकतन्त्र के आधार को सशक्त बनाना है और राजनीतिक सत्ता का सबसे नीचे के स्तरों पर हस्तान्तरण करना अभीष्ट है तो इन संस्थाओं के कुशल कार्यकरण को निश्चित करने के लिए राजनीतिक सहमति के आधार पर कुछ सुनिश्चित मानदण्डों का विकास किया जाना बहुत आवश्यक है। इसमें कोई सन्देह नहीं कि जब तक इन संस्थाओं के कामकाज पर उच्चतर संस्थाओं का, जिसमें राज्य सरकार भी सम्मिलित है, पर्याप्त और प्रभावी नियन्त्रण स्थापित नहीं किया जायेगा तबतक ये संस्थाएँ न तो लोकतांत्रिक विकेन्द्रीयकरण का सटीक माध्यम बन सकेंगी और न ही जन भावाशाओं की पूर्ति कर पायेंगी।

सन्दर्भ

1. पंचायत एवं विकास विभाग, राजस्थान सरकार, पंचायती राज अध्ययन दल की रिपोर्ट, 1964 पृ. 185

- 2 इकबाल नारायण, सुशील कुमार, पी. सी. माथुर एण्ड एसोसिएट्स, पंचायती राज एडमिनिस्ट्रेशन-भौलड कन्ट्रीत्स एण्ड न्यू चैलेन्जेज, द इण्डियन इन्स्टीट्यूट ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, नई दिल्ली, 1970 पृ. 46
- 3 उपरोक्त, पृष्ठ 49-50
- 4 उपरोक्त, पृष्ठ 51-55
5. उपरोक्त, पृष्ठ 60
6. श्याम लाल पुरोहित, राजस्थान पंचायत कौड, खण्ड प्रथम, 1966 पृष्ठ 14
7. इकबाल नारायण एण्ड एसोसिएट्स, उपरोक्त, पृष्ठ 68
- 8 उपरोक्त, पृष्ठ 78
9. उपरोक्त, पृ. 79
10. राजस्थान पंचायत समिति एव जिला परिषद, अधिनियम 1959, धारा 59 एव 69
11. इकबाल नारायण एव अदर्स, पूर्वोक्त, पृष्ठ 103-04
12. उपरोक्त, पृ. 96
- 13 राजस्थान पंचायत समिति एव जिला परिषद अधिनियम, 1959, धारा 66 (क)
- 14 उपरोक्त, 66 (क) (1)
15. उपरोक्त, 66 (क) (2)
16. उपरोक्त, 66 (क) (3)
17. पंचायत समिति के सन्दर्भ में योग्यताओं का विवरण अधिनियम की धारा 15 में और जिला परिषद के सन्दर्भ में ऐसे प्रावधान धारा 47 में किये गये हैं।
18. अधिनियम की धारा 17 (6)
- 19 विस्तृत विवरण के लिए देखें-श्री कृष्ण दत्त शर्मा एव सुनीता दाधीच, राजस्थान पंचायत समिति एव जिला परिषद अधिनियम, एवन एजेंसीज, जयपुर, 1983 पृ 84-85
20. अधिनियम की धारा 66 (1)
21. उपरोक्त, धारा 66 (2)
- 22 उपरोक्त, धारा 66 (3)
- 23 उपरोक्त, धारा 66 (4)
24. इकबाल नारायण एण्ड अदर्स, पूर्वोक्त, पृष्ठ 112

25. पंचायत समिति की निधि, बजट, ऋण देने की शक्ति, लेखा तथा प्रेक्षण के सम्बन्ध में आवश्यक प्रावधान अधिनियम की धारा 35 से 38 तक किये गये हैं ।
26. विस्तृत अध्ययन हेतु दृष्टव्य, दत्त एवं दाधीच, पूर्वोक्त, द्वितीय खण्ड, पृ. 100-248
27. वित्तीय लेखा तथा बजट नियम, 1959, संग्रहित दत्त एवं दाधीच, पूर्वोक्त, खण्ड 2, पृ. 122-23
28. वित्तीय लेखा तथा बजट नियम, 1959, नियम संख्या 104, संग्रहित दत्त एवं दाधीच, पूर्वोक्त, पृ. 124.
29. विस्तृत अध्ययन हेतु दृष्टव्य, दत्त एवं दाधीच पूर्वोक्त, पृ. 114-122
30. पंचायती राज अध्ययन दल की रिपोर्टें, पंचायत एवं विकास विभाग, राजस्थान सरकार, 1964, पृ. 185.
31. उपरोक्त,
32. रिपोर्टें आफ़ दी हाइ पावर कमेटी आफ़ पंचायती राज सामुदायिक विकास एवं पंचायत विभाग, राजस्थान सरकार, जयपुर, 1973 पृ. 121-24.
33. विस्तृत अध्ययन हेतु दृष्टव्य, उपरोक्त प्रतिवेदन ।



नगरीय स्थानीय संस्थाओं का निदेशालय

नगरीय स्थानीय संस्थाओं पर राज्य के नियन्त्रण से सम्बन्धित अध्याय 15 में, इन संस्थाओं पर राज्य के नियन्त्रण की वर्तमान स्थिति और उसकी प्रकृति के बारे में विस्तार से विचार किया जा चुका है। इसमें नगरीय संस्थाओं पर राज्य के नियन्त्रण की विभिन्न विधियों का विवरण दिया जा चुका है तथापि प्रशासकीय नियन्त्रण के अधीन निदेशालय द्वारा किये जा रहे नियन्त्रण को पृथक से विश्लेषण किये जाने हेतु छोड़ दिया गया था। प्रस्तुत अध्याय में नगरीय स्थानीय संस्थाओं पर स्थानीय स्वायत्त शासन निदेशालय द्वारा किये जा रहे संस्थागत नियमों की प्रकृति और उपागमों तथा उनकी सीमाओं का विश्लेषण किया जा रहा है। स्थानीय स्वायत्त शासन के सैद्धान्तिक विश्लेषण को स्पष्टता देने की दृष्टि से राजस्थान में कार्यरत निदेशालय का उदाहरण के रूप में प्रयोग किया जा रहा है।

भारत भर में नगरीय स्थानीय शासन की राज्य स्तरीय नीतियों का निर्धारण करने के लिए प्रत्येक राज्य में एक स्थानीय स्वायत्त शासन विभाग होता है। कुछ राज्यों में राज्य स्तरीय इस अधिकरण को नगरीय विकास एवं आवासन विभाग के नाम से भी जाना जाता है। यह विभाग एक कॅबिनेट स्तरीय मंत्री के अधीन कार्य करता है जिसकी सहायता के लिए राज्य मंत्री भी नियुक्त किया जाता है। विभाग के प्रशासनिक ढाँचे के शीर्ष पर भारतीय प्रशासनिक सेवा का एक वरिष्ठ लोक सेवक "सचिव" के रूप में नियुक्त किया जाता है। सचिव की सहायता के लिए आवश्यकतानुसार प्रत्येक राज्य में उप सचिव, सहायक सचिव या चवर सचिव नियुक्त किये जाते हैं। इस प्रकार गठित यह सचिवालय स्तरीय

स रचना राज्य में नगरीय विकास और तत्सम्बन्धी शासन की नीति के निर्धारण का कार्य करने के लिए उत्तरदायी होती है। राज्य में नगरीय विकास से संबंधित नीतियों का निर्माण, सम्बन्धित मन्त्री से आवश्यक परामर्श और राज्यमन्त्रि परिषद में उस नीति का अनुमोदन करने के लिए आवश्यक व्यवस्था तथा आधार तैयार करना सचिवालय के नगरीय विकास विभाग का मूल दायित्व होता है। यह स रचना नगरीय विकास एवं शासन से सम्बन्धित प्रस्तावित विधेयकों का प्रारूप तैयार करवा कर उसे विधान मण्डल से पारित करवाने तक का दायित्व निभाती है। सचिवालय में स्थित इस स्वायत्त शासन विभाग द्वारा राज्य की मबस्त नगरीय स स्थाओं के कार्यकलापों के लिए अपने मन्त्री के माध्यम से विधान मण्डल के प्रति उत्तरदायित्व का निर्वाह भी किया जाता है।

दूसरी ओर, नगरीय स स्थाओं पर प्रशासकीय नियन्त्रण रखने वाला एक राज्य स्तरीय अभिकरण निदेशालय (स्थानीय स्वायत्त शासन) होता है। इस निदेशालय का मुख्य उद्देश्य यह निश्चित करना होता है कि नगरीय शासन के लिए सचिवालय स्तर पर जिन नीतियों का निर्धारण किया गया है उनका राज्य की नगरीय स स्थाओं द्वारा सही ढंग से क्रियान्वयन हो रहा है। इस तरह निदेशालय, राज्य के नगरीय निकायों पर नियन्त्रण व पर्यवेक्षण की नीति निर्धारण करने वाला प्रशासनिक संगठन है। राज्य का नगरीय विकास विभाग या स्वायत्त शासन विभाग राज्य में नगरीय स स्थाओं के लिए जिन नीतियों का निरूपण करता है उनके कार्यान्वयन हेतु वह उन नीतियों को निदेशालय की भेज देता है। निदेशालय भी यद्यपि कोई कार्यान्वयनकारी स स्था अपने आप में नहीं है तथापि यह एक ऐसी पर्यवेक्षणकारी व नियन्त्रणकारी प्रशासनिक स स्था है जो उन नीतियों के राज्य की नगरीय स स्थाओं द्वारा कार्यान्वयन की प्रगति पर प्रभावी पर्यवेक्षण और निदन्त्रण करती है। भारत भर में जिन राज्यों में स्थानीय स्वायत्त शासन के निदेशालय की स्थापना हुई है उनमें केवल राजस्थान ही एक ऐसा राज्य है जिसमें निदेशालय की स्थापना 1951 में ही कर दी गयी थी।¹ आन्ध्रप्रदेश ऐसा दूसरा राज्य था जहाँ कि इस निदेशालय की स्थापना 1961 में की गई।² यद्यपि इन दोनों राज्यों में निदेशालय की स्थापना के बीच के इन दस वर्षों में, देश भर में विभिन्न क्षेत्रों में निदेशालय की स्थापना के कार्य में विचार विमर्श होता रहा। इसी सन्दर्भ में पंजाब स्थानीय शासन (नगरीय) जांच समिति 1957 ने स्थानीय शासन के निदेशालय की स्थापना के समर्थन में निम्नांकित तर्क दिए।³

1. समिति की मान्यता थी कि स्थानीय निकायों के कार्यकलापों का पर्यवेक्षण करने और राज्य सरकार को नगरीय शासन के संबंध में नीतियों

तथा कार्यक्रम के निरूपण में सलाह देने के लिए स्थानीय निकाय निदेशालय की स्थापना की जानी चाहिए।

2. निदेशालय की स्थापना नगरपालिका विधि तथा अन्य सर्वेधानिर्णयनों, आदेशों इत्यादि की परिपालना की सुनिश्चित करने के लिए की जानी चाहिए।
3. सभी विषयों के लिए जाद्वर्ण उपाधियों का विकास करना तथा स्थानीय निकायों को मानक योजना प्रदान करना और
4. स्थानीय निकायों द्वारा प्रारम्भ की गयी विकास परियोजनाओं तथा निर्माण कार्यों पर पर्यवेक्षण और उम प्रक्रिया में जा बठिनाई आयें उन्हें दूर करने के लिए स्थानीय निकाय निदेशालय की स्थापना की जानी अपेक्षित है।

इसी प्रकार मध्यप्रदेश नगरीय स्थानीय स्वशासन समिति (1969) का भी विचार था कि स्थानीय निकायों का प्रत्यक्ष रूप से पर्यवेक्षण और मार्गदर्शन करने के लिए एक स्थानीय निकाय निदेशालय स्थापित करने की आवश्यकता अपरिहार्य है।³

ग्रामीण-नगरीय सम्बन्ध समिति ने भी अभिरक्षा की थी कि राज्य स्तर एक ऐसा सुमण्डित निदेशालय, जिसका प्रभावकारी क्षेत्रीय निरीक्षक बनें हो, स्थानीय निकायों के पर्यवेक्षण, निर्देशन और नियन्त्रण व्यवस्था को सुधारने में बहुत कुछ सहायक होगा। उसे चाहिए कि स्थानीय निकायों को उनकी वर्तमान तथा भविष्य की समस्याओं को हल करने में मार्गदर्शन तथा सहायता प्रदान करे और सम्बद्ध विभागों के मध्य उनके पक्ष का समर्थन करे।⁴

इस प्रकार, उपरोक्त विवरण में जिन समितियों की अनुमताओं का उल्लेख किया गया है उनके आधार पर यह सिद्ध हुआ है कि स्थानीय निकायों के लिए निदेशालय की स्थापना का मुझाव आम तौर पर इसलिए दिया गया है ताकि निदेशालय उन परियोजनाओं के, कार्यान्वयन की सुनिश्चित कर सके जो या तो केन्द्रीय सरकार द्वारा प्रवर्तित की जाती है या राज्य सरकार द्वारा वित्त पोषित होती हैं। कुन मिलकार 1951 में राजस्थान में स्थापित स्थानीय निकायों के निदेशालय के पश्चात् देशभर में विभिन्न राज्यों में नियुक्त विभिन्न समितियों और केन्द्रीय स्तर पर नियुक्त समिति ने यह मुझाव प्रस्तुत किया कि राज्यों में कार्यरत नगरीय स्थानीय सत्थाओं के मुख्यवर्षित कार्यक्रमों की गति प्रदान करने की दृष्टि से उन पर पर्यवेक्षण और नियन्त्रण के लिए स्थानीय शासन निदेशालय की स्थापना की जानी चाहिए।

राजस्थान में निदेशालय

स्वतन्त्रता के पश्चात् राजस्थान में 1949 में मुख्य पर्यवेक्षक (जिला बोर्ड कार्यालय व नगरपालिका) नामक प्राधिकारी की नियुक्ति जिला बोर्ड व नगरपालिकाओं के नियमन व पर्यवेक्षण हेतु की गयी थी। उल्लेखनीय है कि जिला बोर्ड के अन्तर्गत जिले की समस्त पचायती को संगठित किया गया था जबकि नगरो में प्रत्येक नगर में जहाँ भी नगरपालिकाएँ थी उनका स्वतन्त्र अस्तित्व था। 1949 में मुख्य पर्यवेक्षक (जिला बोर्ड कार्यालय व नगरपालिका) की स्थापना व नियुक्ति सम्पूर्ण राज्य में कार्यरत पचायती राज सस्थाओं और नगरपालिकाओं पर पर्यवेक्षण और नियन्त्रण के लिए की गयी थी। उस समय राज्य में दस जिला बोर्ड और 144 नगरपालिकाएँ इसके नियंत्रण क्षेत्र में कार्यरत थे।⁶ 1951 में इस विभाग का नाम परिवर्तित कर निदेशक, स्थानीय निकाय कर दिया गया।⁷ स्थानीय निकायों का यह निदेशालय 1959 तक राज्य में कार्यरत जिला बोर्डों और उसके अधीनस्थ पचायती राज की सस्थाओं तथा राज्य में क्रियाशील समस्त नगरपालिकाओं पर नियन्त्रण और पर्यवेक्षण का कार्य करता रहा। किन्तु सन् 1959 में जब राजस्थान में लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण करते हुए पचायती राज का दीर्घ प्रज्ज्वलित किया गया तो इसके अनुसरण में त्रिस्तरीय पचायती राज की सस्थाओं का प्रादुर्भाव हुआ। इस परिवर्तन के कारण 21 नगरपालिकाओं ने पचायती में बदलना स्वीकार किया जिसके परिणाम स्वरूप नगरपालिकाओं की संख्या घटकर मात्र 137 रह गयी और जिला बोर्ड भी समाप्त कर दिये गये।⁸

राजस्थान नगरपालिका अधिनियम 1959 का प्रवर्तन

राजस्थान में 1959 में प्रचलित नगरपालिका कानून में नियन्त्रण से सब धित ग्राहवें अध्याय में यह संकेत किया गया है कि निरीक्षण और पर्यवेक्षण से सब धित शक्तियों का उपयोग राज्य सरकार द्वारा साधारण या विशेष आदेश द्वारा नियुक्त या प्राधिकृत प्राधिकारी करेंगे।⁹

सन् 1959 में राजस्थान नगरपालिका अधिनियम के प्रवर्तन से पूर्व राज्य में गठित नगरपालिकाएँ कई प्रकार के विधिक प्रावधानों द्वारा शासित होती थी जैसे राजस्थान टाउन/नगरपालिका अधिनियम, बीकानेर राज्य नगर पालिका एक्ट 1923 आदि। किन्तु 1959 में उपरोक्त अधिनियम के प्रवर्तन के साथ ही राज्य सरकार ने यह स्वरूप अभिव्यक्त कर दिया कि राज्य में गठित समस्त नगरपालिकाओं को एक कानून द्वारा शासित होना चाहिए। इसी उद्देश्य से

प्रेरित होकर राज्य सरकार ने यह अधिनियम 17 अक्टूबर, 1959 को क्रियान्वित कर दिया।¹⁰ इस अधिनियम के द्वारा पूर्व के उन सभी कानूनों और नियमों को समाप्त घोषित कर दिया गया जो इस कानून के प्रवर्तन के पूर्व राज्य के भिन्न भिन्न भागों में प्रभावी थे।

राजस्थान नगरपालिका अधिनियम, 1959 में अध्याय 12 की धारा 283 से लेकर धारा 301 तक उन प्रावधानों को संकलित किया गया है जो राज्य की नगरीय सस्थाओं पर राज्य सरकार के निरीक्षण और पर्यवेक्षण से संबंधित है।

राजस्थान राज्य के निर्माण के पूर्व तत्कालीन देशी रियासतों राज्यों व केन्द्रशासित प्रदेशों में नगरपालिकाओं के नियन्त्रण व पर्यवेक्षण हेतु राज्य स्तर पर पृथक्-पृथक् विभाग थे, जो इन स्वायत्तशासी इकाईयों का तत्समय प्रभावशील नगरपालिकाओं के अधिनियमों के अन्तर्गत नियन्त्रण व पर्यवेक्षण करते थे। जैसा कि ऊपर संकेत किया जा चुका है, 1949 में राजस्थान राज्य के निर्माण के बाद सर्वप्रथम वर्ष 1950 में जिला बोर्डों व नगरपालिकाओं के नियन्त्रण व पर्यवेक्षण हेतु राज्य स्तर पर सचिवालय में स्वायत्त शासन विभाग की स्थापना के प्रतिष्ठित विभागाध्यक्ष के रूप में भी मुख्य निरीक्षक (जिला बोर्ड व नगरपालिका), राजस्थान नाम से एक एकीकृत संस्थान भी स्थापित किया गया।

निदेशालय का संगठन

1951 में जब यह निदेशालय निदेशक, स्थानीय निकाय विभाग के रूप में स्थापित किया गया, तब, उपलब्ध सूत्रों के अनुसार, इसका संगठन इस प्रकार था ¹¹

निदेशक	एक पद
सहायक निदेशक	एक पद

निदेशालय की यह संरचना केवल अधिकारियों का संकेत करती है। निश्चय ही निदेशालय के कार्य संचालन के लिए आवश्यक मंत्रालयिक कर्मचारी भी नियुक्त रहे होंगे किन्तु उनकी संख्या इत्यादि के बारे में उस समय की प्रामाणिक जानकारी उपलब्ध नहीं हो सकी है। वर्ष 1950 में लोकतांत्रिक विवेन्दीकरण की योजना के कार्यान्वित होने तक यही संरचना कार्यशील रही। 1962 में राज्य सरकार ने मितव्ययता हेतु उठाये गये कदमों के अन्तर्गत सचिवालय स्थित स्वायत्त शासन विभाग को समाप्त कर निदेशालय में ही मिला दिया व

निदेशक व उपनिदेशक क्रमशः पदेन शासन उप सचिव एवं अध्वर शासन सचिव स्वायत्त शासन भी बना दिये गये। तभी से यह विभाग निदेशालय के अतिरिक्त उपरोक्त निर्दिष्ट सचिवालय सब घी दायित्वों का सम्पादन भी करता है।¹² निदेशालय की संरचना 1964 तक इसी रूप में जारी रही।

निदेशालय की संरचना (1964-65)

निदेशक एवं पदेन उपसचिव	एक पद
सहायक निदेशक	दो पद (ग्राम्याई)
सहायक लेखाधिकारी	तीन पद

इन अधिकारियों के अतिरिक्त आवश्यकतानुसार मन्त्रालयिक कर्मचारी भी निदेशालय में कार्यरत थे। इनकी संख्या के बारे में निदेशालय के वार्षिक प्रतिवेदन में कोई संकेत नहीं मिला है। 1964-65 के वार्षिक प्रतिवेदन से यह भी विदित होता है कि 13 जनवरी, 1965 से निदेशक पद पर भारतीय प्रशासनिक सेवा के अधिकारी को नियुक्त करने का निर्णय किया गया था।

1969 में राजस्थान नगरपालिका सेवा के गठन के पश्चात् निदेशालय के गठन में विधित परिवर्तन परिलक्षित हुआ। निदेशक के पद पर भारतीय प्रशासनिक सेवा के अधिकारी के स्थान पर राजस्थान प्रशासनिक सेवा के अधिकारी की नियुक्ति की गयी। निदेशक के अनायास सहायक निदेशक के तीन पद निदेशालय के लिए स्वीकृत किये गये। इनमें से 30 अक्टूबर, 1968 के पश्चात् एक पद को उप निदेशक के पद के रूप में परिवर्तित कर दिया गया। निदेशालय की लेखा शाखा के प्रभारी के रूप में एक लेखाधिकारी और उसके अधीन आवश्यक लेखा कर्मचारी सेवारत रहे।

1974 में निदेशालय की संरचना में पुनः परिवर्तन दृष्टिगोचर हुआ है। इस वर्ष एक निदेशक के अतिरिक्त उपनिदेशक के तीन पदों और सहायक निदेशक के दो पद तथा लेखाधिकारी के एक पद पर निदेशालय में संबंधित अधिकारी कार्यशील रहे।

निदेशालय की वर्तमान संरचना (1991)

क्र. सं.	नाम पद	नाम सेवा जिससे अधिकारी संबंधित हैं	पद संख्या
1.	निदेशक	राजस्थान प्रशासनिक सेवा	1
2.	उप-निदेशक	"	2

3.	सहायक निदेशक	राज. प्रशासनिक	1
4	क्षेत्रीय उपनिदेशक	"	3
(जयपुर/जोधपुर/उदयपुर)			
5.	अधीक्षण अभियन्ता	राजस्थान राज्य अभियांत्रिकी सेवा	1
6.	सहायक अभियन्ता	"	1
7.	सहायक निदेशक	राज० साह्यिकी सेवा	1
8.	लेखाधिकारी	राजस्थान लेखा सेवा	1
योग 'अ'			11

(ब) अधीनस्थ सेवा के कर्मचारी

1	लेखाकार	राज० लेखा अधीनस्थ सेवा	2
2.	कनिष्ठ लेखाकार	"	7
3.	साह्यिकी सहायक	राज० साह्यिकी अधीनस्थ सेवा	1
4.	संगणक	"	2
5.	विधि सहायक	राज० विधि सेवा	1
योग 'ब'			13

(स) मथालयिक कर्मचारी

1.	कार्यालय अधीक्षक	1
2.	कार्यालय महायक	3
3	निजी सहायक	1
4.	वरिष्ठ लिपिक	24
5	शीघ्रलिपिक	3
6	कनिष्ठ लिपिक	22
7	वहन चालक	2
8	चतुर्थ श्रेणी कर्मचारी/चौकीदार	19
योग "स"		74

कुल योग अ + ब + स

98

निदेशालय के स गठन की दृष्टि में उपरोक्त विवरण के प्रस्तुतीकरण एवं इसके प्रारम्भिक प्रगति प्रतिवेदनो के अवलोकन से यह तथ्य उद्घटित होता है कि स्वायत्त शासन निदेशालय की जब प्रारम्भ में स्थापना हुई तो इसमें मात्र एक निदेशक तथा एक सहायक निदेशक का पद ही सृजित किया गया था। प्रारम्भिक वर्षों में इसमें कार्यरत कर्मचारियों की संख्या अत्यधिक न्यून थी किन्तु जैसे जैसे इसके नियन्त्रण में आने वाली स्थानीय नगरीय संस्थाओं की संख्या में विस्तार हुआ, कर्मचारियों की संख्या में भी वृद्धि दृष्टिगोचर हुई है। इसमें आवश्यकतानुसार समय-समय पर पद सृजित किये गये तथा कतिपय पदों को समाप्त भी किया जाता रहा है। किन्तु, अब पिछले लगभग एक दशक से जिन पदों का सृजन किया गया है उनमें एक स्थायित्व की प्रवृत्ति दृष्टिगोचर हुई है।

इसके पूर्व कि निदेशालय की आन्तरिक प्रशासनिक संरचना के अन्तर्गत निदेशालय में कार्यरत विभिन्न अनुभागों के दायित्वों का विवरण प्रस्तुत किया जाये, यह आवश्यक है कि निदेशालय के मुख्यालय पर अधिकारियों की जो शृंखला है उनके पद और दायित्वों का संक्षिप्त विवरण प्राप्त कर लिया जाय। निदेशक एवं पदेन उपसचिव, स्वायत्त शासन विभाग

इस निदेशालय का शीर्षस्थ अधिकारी निदेशक है जो निदेशक के साथ साथ सचिवालय स्थित स्वायत्त शासन विभाग के पदेन उप सचिव का दायित्व भी निभाता है। इस दोहरे उत्तरदायित्व के कारण इस अधिकारी की भूमिका अत्यन्त चुनौती भरी एवं महत्वपूर्ण हो जाती है। इस पद पर नियुक्त किये गये अधिकारी कभी भारतीय प्रशासनिक सेवा संबंध से लिए गये हैं तो कभी राजस्थान प्रशासनिक सेवा के वरिष्ठ अधिकारियों को इस पद पर नियुक्त किया जाता रहा है। ऐसा प्रतीत होता है कि राज्य सरकार ने इस पद पर नियुक्ति के लिए सेवा संबंधी अनिवार्यता के स्थान पर संबंधित अधिकारियों के स्वायत्त शासन से संबंधित कार्यानुभव को अधिक महत्व दिया है। इसलिए ऐसे अधिकारी जिन्हें इस क्षेत्र में कार्य करने का पूर्व अनुभव हो, वह चाहे भारतीय प्रशासनिक सेवा का हो या राज्य प्रशासनिक सेवा का इस पद पर पदासीन किया जाता रहा है। इस पद पर नियुक्त किये गये अधिकारियों का कोई निश्चित कार्यकाल नहीं होता और राज्य सरकार जब चाहे इस पद के अधिकारियों को स्थानान्तरित कर सकती है।

निदेशालय का शीर्षस्थ प्रशासनिक प्रबन्धक होने के नाते वह अनन्य प्रशासनिक अधिकारियों का प्रयोग करता है। वह न केवल निदेशालय की प्रशासन-

कीय स रचना का प्रधान है अपितु राज्य मे कार्यरत समस्त नगरीय स्थानीय सस्थाओं-नगर परिषदों एवं नगरपालिकाओं-के अधिकारियों व कर्मचारियों का भी प्रशासनिक नियन्त्रणकर्ता है । राज्य की समस्त नगर परिषदों व पालिकाओं के कार्यकारी अधिकारी, प्रशासक, या आधुक्त किसी भी कठिनाई और भ्रम की स्थिति मे निदेशक से मार्गदर्शन की औपचारिक अपेक्षा रखते हैं । इस प्रकार के मामले जब निदेशालय मे प्रेषित होकर आते हैं तो उन पर अन्तिम निर्णय निदेशक द्वारा ही लिया जाता है । निदेशालय चूँकि राज्य की समस्त नगरपरिषदों व पालिकाओं के लिए क्षेत्रीय नियन्त्रण इकाई का कार्य करता है इसलिए वह न केवल जयपुर स्थिति निदेशालय मे नियुक्त विभिन्न अधिकारियों और कर्मचारियों के मध्य कार्यों का विभाजन करता है अपितु निदेशालय के राज्य मे जो तीन क्षेत्रीय कार्यालय जयपुर, जोधपुर, और उदयपुर मे हैं उनके सटीक दायित्व निष्पादन के लिए भी आवश्यक दिशा निर्देश व मार्गदर्शन वह उपलब्ध कराता है । विभिन्न वर्गों के कर्मचारियों के नगरपालिकाओं मे स्थानान्तरण के आदेश भी निदेशालय द्वारा उसकी स्वीकृति से ही जारी किये जाते हैं । राज्य सरकार के स्वायत्त शासन विभाग का पदेन उप शासन सचिव होने के रूप मे उससे यह औपचारिक, सैद्धान्तिक और व्यावहारिक अपेक्षा की जाती है कि नगरीय प्रशासन के मामले मे वह राज्य सरकार को व्यावहारिक परामर्श उपलब्ध करायेगा । राज्य सरकार के अधिकारी चूँकि शासन सचिवालय मे पदासीन न होते हैं अतः उन्हें राज्य की नगरीय स्थानीय प्रशासन की व्यावहारिक समस्याओं का सटीक अनुभव नहीं होता इसलिए उनके नीति निर्माण का व्यावहारिक स्वरूप प्रदान करने की दृष्टि से निदेशक, स्थानीय निवास को उप शासन सचिव स्तर प्रदान किया गया है । निदेशक अपने व्यावहारिक अनुभव के आधार पर राज्य सरकार को अपने उप शासन सचिव के दायित्वों की परिधि मे व्यावहारिक स्थिति और समस्याओं पर समाधान परक परामर्श देता है ।

राज्य सरकार जो भी आदेश-निर्देश तथा कानूनों और नियमों की पालना स्थानीय शासन की नगरीय इकाईयों से करवाना चाहती है उनसे संबंधित आदेश सर्वप्रथम निदेशालय मे ही भेजे जाते हैं । निदेशालय मे इस प्रकार के आदेशों के प्राप्त होने पर निदेशक का यह प्रशासनिक दायित्व हा जाता है कि राज्य भर मे कार्यरत समस्त नगरीय सस्थाओं को उन आदेशों-निर्देशों और कानूनों की भावना तथा नियमों व उपनियमों से औपचारिक रूप से सूचित करें तथा उस सम्बन्ध मे उनकी पालनार्थ उन्हें आवश्यक निर्देश दें । यही नहीं इस प्रकार के नियमों की पालना मे नगरीय सस्थाओं के द्वारा भी किसी प्रकार की

कठिनाई अनुभव की जाये तो ऐसे मामलों में निदेशक उन संस्थाओं को आवश्यक सलाह, मार्गदर्शन और परामर्श उपलब्ध करता है।

निदेशक के रूप में कार्य करते हुए उससे यह अपेक्षा भी की जाती है कि नगरीय संस्थाओं को स्थानीय शासन की कुशल इकाईया बनाने के लिए वह उन्हें आवश्यक प्रशासनिक नेतृत्व प्रदान करे। समस्त नगरीय संस्थाओं में निम्नलिखित प्रशासनिक अधिकारी, प्रशासक या आधुनिक समय-समय पर राज्य सरकार द्वारा प्राप्त निर्देशों की पालना के लिए निदेशक से मार्गदर्शन और निर्देश प्राप्त करते रहते हैं। निदेशक से यह अपेक्षा की जाती है कि इन संस्थाओं की प्रशासकीय स्थिति को कुशलता और त्वरित स्वरूप प्रदान करने के लिए समय-समय पर उनको स सुचित करे या उनका आकस्मिक निरीक्षण करें। ऐसे निरीक्षण के पश्चात् अपने निरीक्षण प्रतिवेदन में वह उन संस्थाओं को उन समस्त छोटी बातों और न्यूनताओं से अवगत कराये जो निरीक्षण के दौरान उसके द्वारा अनुभव की गयी है। निदेशक के रूप में राज्य की नगरीय संस्थाओं की वित्तीय स्थिति की समीक्षा करना और उसमें सुधार करने के लिए भी निदेशक प्रशासनिक स्तर पर नेतृत्व प्रदान करता है। राज्य की विभिन्न नगर परिषदों और नगरपालिकाओं के प्रशासनिक प्राधिकारियों के द्वारा जो प्रशासनिक निर्णय और पारित आदेश किये जाते हैं यदि स बधित जनता और पक्षकार उन आदेशों और निर्णय से असन्तुष्ट हैं तो उनके विरुद्ध निदेशक के यहाँ अपील करने के लिए स्वतन्त्र होते हैं। इस प्रकार प्राप्त समस्त प्रशासनिक अपीलों को उसके द्वारा सुनवाई कर निस्तारण किया जाता है।

राज्य के स्वायत्त शासन निदेशालय के शीर्षस्थ प्रशासनिक प्राधिकारी के रूप में उससे यह अपेक्षा की जाती है कि राज्य भर में नगरीय संस्थाओं की स्वच्छ और कुशल छवि बनाने के लिए वह योजनाएँ बनाये। देशभर में नगरीय संस्थाओं की छवि अकुशल संस्थाओं के रूप में प्रतिष्ठित हो गयी है। ऐसे वातावरण में स्थानीय निकाय के निदेशक का यह दायित्व और गुरुत्तर एवं गम्भीर हो जाता है। वस्तुतः निदेशक के प्रशासनिक नेतृत्व, कौशल, व्यक्तित्व, त्वरित निर्णय, निष्पक्ष छवि और प्रशासकीय योग्यता पर राज्य की नगरीय संस्थाओं की कुशलता निर्भर करती है। समीक्षकों द्वारा यह राय व्यक्त की जाती रही है कि किसी भी राज्य की नगरीय संस्थाओं की कार्य कुशलता को निर्धारित करने में निदेशालय के निदेशक के प्रशासनिक नेतृत्व का निर्णायक योगदान होता है।

उप निदेशक (दो पद)

स्थानीय निकाय निदेशालय में निदेशक के अधीन दो पद उप निदेशक

के सृजित किये हुए हैं। प्रथम, उप निदेशक (प्रशासन) और द्वितीय उप निदेशक (भूमि) के नाम से जाने जाते हैं। उप निदेशक का प्रथम पद 1968 में सृजित किया गया था।¹³ इसी प्रकार दूसरा पद 1971 में राज्य में विभिन्न नगरपालिकाओं के चुनावों के समय अस्थाई तौर पर सृजित किया गया था किन्तु कालान्तर में कार्यभार बढ़ने के कारण वह निरन्तर बना रहा। उप निदेशक (प्रशासन) को राज्य सचिवालय स्थित स्वायत्त शासन विभाग का पदेन सहायक शासन सचिव भी बनाया हुआ है। निदेशक की अनुपस्थिति में उप निदेशक प्रथम, निदेशालय के कार्य संचालन के लिए उत्तरदायी होता है। इन पदों पर नियुक्त अधिकारी भी राजस्थान प्रशासनिक सेवा के अधिकारी होते हैं। राजस्थान सरकार के स्थानीय निकाय निदेशानय द्वारा निदेशालय के जयपुर स्थित अधिकारियों के कार्य वितरण की जो सूची जारी की हुई है उसके अनुसार उप निदेशक प्रथम और उप निदेशक द्वितीय को जिन मामलों के निष्पादन हेतु उत्तरदायी बनाया गया है उनका विवरण इस प्रकार है।¹⁴

उप निदेशक (प्रथम)

1. राजस्थान नगरपालिकाओं सेवा के प्रशासनिक व तकनीकी अधिकारियों की प्रस्थापना का सम्बन्धित कार्य,
2. कार्यालय के कर्मचारीगण व राजस्थान नगरपालिका सेवा के अधिकारियों के वार्षिक कार्य मूल्यांकन प्रतिवेदन,
3. नगरपालिका अधिकारियों के विरुद्ध प्राथमिक व विभागीय जाच, आरोप पत्र, दण्ड आदि,
4. इस विभाग के अधिकारीगण व नगरपालिकाओं के अधिकारीगण/कर्मचारीगण के विरुद्ध अप्रत्याचार निरोधक विभाग, लोकायुक्त सचिवालय, जन अभियोग निराकरण विभाग से शिकायतें व जाच के कार्य,
5. प्रशासकों की नियुक्ति, शिकायतें व विभागीय जाच;
6. क्षेत्रीय कार्यालयों व निदेशक द्वारा आवंटित नगर परिषदा/बोर्डों का निरीक्षण, शिकायतों की जाच,
7. नगर पालिकाओं के निरीक्षण प्रतिवेदन, बैठकों की कार्यवाही, समसमति टिप्पणिया आदि,
8. राजस्थान विधानमण्डल सभा आदि प्रकरणों में निदेशकों को मध्योग;
9. अन्य कार्य जो निदेशक द्वारा बताये जायें;

10. नगरपालिका कार्मिक स घो की मार्ग, हड्डालो के समस्त प्रकरण;
11. उप निदेशक (भूमि) के लिंक अधिकारी के रूप में कार्य।

उप निदेशक (द्वितीय)

1. भूमि व अन्य नगरपालिका सम्पत्ति के निष्पादन संबंधी समस्त प्रकरण;
2. भूतिक्रमण, पुराने कब्जे, भूमि विनियम, अनाधिकृत निर्माण आदि के प्रकरण एवं तत्सम्बन्धी शिकायतें,
3. भूमि अवाप्ति संबंधी प्रकरण,
4. नगरपालिका अधीनस्थ एवं मजालयिक तथा चचुमें श्रेणी कर्मचारियों को प्रस्थापना संबंधी समस्त प्रकरण एवं शिकायतें तथा धर्म विवाद;
5. क्षेत्रीय कार्यालयों व परिपदों/बोर्डों का निरीक्षण जो निदेशक द्वारा आवंटित किया जावे,
6. उप निदेशक (प्रशासन) के लिंक अधिकारी के रूप में कार्य;
7. परिपद कर्मचारियों की धारा 310 (5) की शर्तों,
8. निदेशालय के कर्मचारियों के संस्थापन संबंधी कार्य,
9. आहरण एवं वितरण संबंधी कार्य।

ये दोनों ही उप निदेशक जो कि निदेशालय के प्रशासनिक कार्य संभालन के लिए विविध उत्तरदायित्वों का निर्वाह करते हैं इसलिए वे प्रायः निदेशक के निकट और उसके प्रत्यक्ष प्रशासनिक नियन्त्रण में क्रियाशील रहते हैं।

सहायक निदेशक

सहायक निदेशक के पद निदेशालय की संरचना में इसके स्थापना काल से ही विद्यमान रहे हैं। विभाग के प्रशासनिक प्रतिवेदनों के प्रवलोकन से यह विदित होता है कि निदेशालय के संचालन में आरम्भ से ही सहायक निदेशकों की भूमिका महत्वपूर्ण रही है। निदेशालय में इस समय सहायक निदेशकों के दो पद हैं इन पदों पर राजस्थान प्रशासनिक सेवा के कनिष्ठ अधिकारियों और कभी कभी राजस्थान नगरपालिका सेवा के अधिकारियों को भी नियुक्त किया जाता रहा है। निदेशालय के प्रशासनिक कामकाज के संचालन तथा उसके संस्थापन इत्यादि के निन्त्रण में और नगरपालिकाओं पर स्थानीय निकाय निदेशालय के नियन्त्रण की प्रभावी बनाने में सहायक निदेशकों की प्रशासनिक भूमिका अत्यन्त महत्वपूर्ण रही है। निदेशालय में नियुक्त ये दोनों सहायक

निदेशक निदेशालय के विभिन्न प्रशासनिक उत्तरदायित्वों के लिए उत्तरदायी बनाये गये हैं। इन दोनों अधिकारियों को निदेशालय में जिन दायित्वों के लिए उत्तरदायी बनाया हुआ है उनका विवरण भी निदेशालय के अनुसार इस प्रकार है :¹⁵

सहायक निदेशक (प्रथम)

1. रिट याचिकाएँ, सिविल वाद, सेवा अधिकरण की अपीलें व न्यायालयों के अन्य समस्त प्रकरण;
2. विधि सलाहकारों, पैनल अधिवक्ताओं व प्रभारी अधिकारियों की नियुक्तियों के प्रकरण,
3. राजस्थान नगर पालिका अधिनियम, 1959 की धारा 285 व 300 के प्रकरणों की जाच कार्यवाही;
4. राजस्थान नगरपालिका अधिनियम 1959 में संशोधन/परिवर्तन व तदन्तर्गत नियम, उप विधियाँ, विनियम स्पष्टीकरण व व्याख्याओं के प्रकरणों का परीक्षण तथा अभिलेखांकन व विधि संबंधी समस्त कार्य,
5. अनिवार्य करारोपण, खुली, भवन व भूमि कर, व्यापार व व्यवसाय कर व अन्य करों के समस्त प्रकरण एवं तत्सम्बन्धी शिकायतें,
6. मन्त्रि मण्डलीय निर्णय व उनका क्रियान्वयन,
7. नगर परिषदों/बोर्डों का निरीक्षण जो निदेशक द्वारा प्रावर्तित किये जावें,
8. सहायक निदेशक (प्रमुख नगर प्रकोष्ठ) के लिख अधिकारी के रूप में कार्य,
9. नगरपालिका सीमा वृद्धि व चुनाव संबंधी प्रकरण।

सहायक निदेशक (द्वितीय)

1. प्रमुख नगर प्रकोष्ठ के निर्धारित कर्तव्यों का सम्पूर्ण कार्य मय एक सक्शन, सूचना सग्रह व डेटा बैंक कार्य,
2. समन्वय समितियों की बैठकें, सम्मेलन, सेमिनार, वर्कशाप आदि,
3. निदेशालय का वार्षिक प्रगति विवरण व प्रशासनिक प्रतिवेदन,
4. विभिन्न गठित समितियों का कार्य

5. राजस्थान स्वायत्त शासन संस्थान के तत्वाधान में आयोजित बैठकों के प्रस्तावों का निरीक्षण;
6. राज्य सरकार द्वारा प्रस्तावित 20 सूत्रीय कार्यक्रम की प्रगति व प्रियान्विति,
7. विविध अनुभागों के कार्य, भारत सरकार से पत्र व्यवहार सहित;
8. सस्ते मुल्य शौचालय (लो कॉस्ट सेनीटेशन) योजना, यू. एन. डी. पी ग्लोबल प्रोजेक्ट व सूखे तहारतों का जल प्रवाही शौचालयों में परिवर्तन करने सम्बन्धी प्रकरण;
9. अन्य कार्य जो निदेशक द्वारा बताये जावें,
10. सहायक निदेशक विधि एवं वाद व लेखाधिकारी के लिक अधिकारी का कार्य,
11. नगरपालिका अध्यक्षों एवं सदस्यों की जाच का समस्त कार्य ।

लेखाधिकारी

निदेशालय में वित्तीय कार्यों की देखरेख और नियन्त्रण हेतु लेखाधिकारी का एक पद सृजित किया हुआ है। एक जनवरी, 1964 से पूर्व इन पद की कोई व्यवस्था नहीं थी किन्तु 1964 में राज्य की 10 में से 8 नगरपरिषदों द्वारा यह मांग की गई कि उनके यहाँ लेखाधिकारी का पद स्वीकृत किया जाये।¹⁶ इस समय तक केवल जयपुर व अजमेर नगर परिषदों में ही यह पद स्वीकृत था जो उन परिषदों के लेखा संचालन का कार्य करता था। किन्तु जब राज्य की अन्य नगर परिषदों द्वारा यह मांग की गयी तो निदेशालय के स्तर पर भी यह अनुमति किया गया कि निदेशालय द्वारा चूँकि राज्य की समस्त नगर परिषदों और नगरपालिकाओं के बजट समको का परीक्षण किया जाता है अतः यह उचित होगा कि निदेशालय की लेखा शाखा को सशक्त बनाने की दृष्टि से उसके प्रभारी के रूप में लेखाधिकारी की नियुक्ति की जाये। लेखाधिकारी के अधीन राजस्थान सेवा अधीनस्थ सेवा के दो लेखाकार, 7 कनिष्ठ लेखाकार और राजस्थान सांख्यिकी सेवा के एक सांख्यिकी सहायक तथा एक सहायक मुख्यालय के लेख रखने में उनकी मद्दत करना करते हैं। लेखाधिकारी द्वारा निदेशालय के उन वित्तीय दायित्वों का निर्वाह किया जाता है जो निदेशालय को राज्य में कार्यरत नगरीय मन्त्रालयों के लिए जिम्मे होते हैं। उसके दायित्वों का सक्षिप्त विवरण इस प्रकार है :¹⁷

1. निदेशालय का बजट, लेखे व अकेशन तथा लेखा सम्बन्धी समस्त कार्य,
2. बजट अनुभागों के प्रकरण,
3. नगरपालिकाओं के अकेशन प्रतिवेदन व अनुपालना, अकेशन, आपत्तियाँ व निष्पादन, गबन. आंतरिक अकेशन निरीक्षण तथा अकेशन समीक्षा आदि;
4. सरचार्ज के प्रकरण;
5. नगरपालिकाओं के अनुदान व उपयोगिता प्रमाण पत्र,
6. राजस्थान नगरपालिका अधिनियम, 1959 की धारा 94 व 101 की स्वीकृतियाँ, विज्ञापन, क्रय व बिक्री की स्वीकृतियाँ व अन्य वित्तीय स्वीकृतियाँ,
7. जन सेवा समिति, अनुमान समिति, वित्त आयोग व अन्य वित्तीय समितियों का कार्य,
8. महालेखाकार से अक मिलान व समायोजन,
9. क्रय व ठेकों के बारे में शिकायतें (निर्माण की शिकायतों के अतिरिक्त)
10. नगरपालिका कर्मचारियों को विभिन्न श्रृंखला,
11. जल प्रदाय योजनाएँ, राजस्थान राज्य विद्युत मंडल व अन्य विभागों की बकाया;
12. प्रशासकों के यात्रा बिलों पर प्रतिहस्ताक्षर,
13. सामान्य वित्तीय एवं सेवा नियमों में निर्धारित कर्तव्य,
14. नगर परिषदों/बोर्डों का निरीक्षण जो निदेशक महोदय द्वारा आवंटित किये जावें व अन्य कार्य जो बताये जावें,
15. पेंशन प्रकरणों का कार्य ।

अपीलेशन अभियन्ता

नगरपालिकाओं को उनके विकास कार्यों के निर्माण हेतु तकनीकी राय देने तथा स्थानीय निकायों द्वारा निदेशालय में प्रस्तुत तकनीकी प्रस्तावों और अनुमानों पर तकनीकी स्वीकृति की प्रक्रिया को समव बनाने की दृष्टि में एवं निर्माण कार्यों के मन्दर्भ में प्राप्त शिकायतों की जांच और अभियांत्रिकी सेवाओं में सुधार के लिए 1979 से निदेशालय में एक अभियांत्रिकी प्रकोष्ठ स्थापित किया

गया था। इस प्रकोष्ठ का प्रभारी एक अधीक्षण अभियन्ता स्तर के अधिकारी को बनाया गया है। यह अधिकारी अभियन्ता (इंजीनियर) होता है जिसके अधीन एक सहायक अभियन्ता भी उसकी सहायता के लिए नियुक्त किया गया है। अधीक्षण अभियन्ता के दायित्वों का संक्षिप्त विवरण इस प्रकार है :¹⁸

1. नगरपालिकाओं की योजनाओं व निर्माण कार्यों व धनुमागों का तकनीकी अनुमोदन, उनका निरीक्षण व पर्यवेक्षण;
2. निर्माण कार्यों की शिकायतों की जांच;
3. पर्यावरण सुधार योजना, सम्बन्धित शहरी विकास योजना, बाढ़ नियंत्रण, अकाल राहत, सुलभ शौचालयों, यू. एन. डी. पी. ग्लोबल प्रोजेक्ट, सूखे शौचालयों को जल प्रवाही शौचालयों में परिवर्तन सम्बन्धी योजनाओं की समीक्षा व अन्य प्रकरण, सीमेंट वितरण आदि। अधीक्षण अभियन्ता के कार्यभार ग्रहण करने तक सुलभ शौचालयों को जल प्रवाही शौचालयों में परिवर्तन सम्बन्धी प्रकरण;
4. अन्य कार्य जो निदेशक द्वारा बताये जावें।

इसी प्रकार अधीक्षण अभियन्ता के अधीन नियुक्त सहायक अभियन्ता के दायित्वों का भी उपरोक्त परिपत्र में विवरण दिया गया है जो इस प्रकार है :

1. कार्यालय भवन, फर्नीचर, प्रकाश, जल व्यवस्था आदि का संचालन,
2. कार्यालय भवन के निर्माण कार्यों की देखरेख, फर्नीचर, जल, प्रकाश, सजावट आदि का समस्त कार्य,
3. नगरपालिका के निर्माण कार्यों का निरीक्षण व शिकायतों की जांच जो निदेशक द्वारा निर्दिष्ट की जाये,
4. अन्य कार्य जो अधीक्षण अभियन्ता/निदेशक द्वारा बताये जावें।

कार्यालय अधीक्षक

निदेशालय के मंत्रालयिक कार्यों, गतिविधियों और कर्मचारियों पर नियन्त्रण तथा पर्यवेक्षण करने की दृष्टि से एक कार्यालय अधीक्षक का पद सृजित किया गया है। कार्यालय अधीक्षक के लिए विनिश्चित किये गये दायित्वों का विवरण इस प्रकार है :

1. कर्मचारियों पर पर्यवेक्षण, उनमें अनुशासन बनाये रखना, उपस्थिति की जांच करना, समय पर उपस्थिति की पालना करवाना व कार्यालय प्रस्थापना का समस्त कार्य;

2. कार्यालय पद्धति का क्रियान्वयन करवाना, विचाराधीन पत्रों की सामयिक जाँच कराना, कार्यालय के चातु अभिलेख का समुचित रूप से संधारण करवाना,
3. कार्यालय के समस्त अनुभागों का सम्यक निरीक्षण व अनुशसार्थ,
4. पत्र प्राप्ति व प्रेषण की व्यवस्था, डाक वितरण, टाइपिंग व्यवस्था करना, डुप्लीकेटिंग व्यवस्था व उन पर पर्यवेक्षण;
5. टेलीफोनो की व्यवस्था, पर्यवेक्षण व टेलीफोन पत्रिकाओं का संधारण करवाना, व टेलीफोन बिलों का सामयिक भुगतान करवाना;
6. पुस्तकालय, स्टोर व रेकार्ड का पर्यवेक्षण व भण्डार से सामग्री जारी करना व भण्डार पर्यवेक्षक का कार्य,
7. निर्णयों की प्रमाणित प्रतिलिपियाँ जारी करना, उपस्थिति प्रमाण पत्र देना व रेकार्ड रखना,
8. कार्यालय भवन में दिन, प्रतिदिन की सामान्य सफाई, जल, प्रकाश व अन्य आवश्यक व्यवस्थाओं तथा कार्यालय भवन के निर्माण की देखरेख, जल, प्रकाश, सजावट, आदि कार्यों में सहायक अभियन्ता को सहयोग,
9. निदेशक व अधिकारीगण द्वारा निर्दिष्ट गोपनीय कार्य व उप निदेशक (प्रथम) को कार्यालय व नगरपालिका प्रस्थापना के कार्यों में सहयोग,
10. मन्त्रि मंडलीय निर्णयों का क्रियान्वयन;
12. निदेशक व अन्य अधिकारीगण द्वारा भेजे गये प्रकरणों का परीक्षण;
13. कार्यालय पद्धति में निर्धारित समस्त कर्तव्य व अन्य कार्य जो निदेशक व अधिकारीगण द्वारा बताये जावें।

क्षेत्रीय कार्यालय एवं क्षेत्रीय उप निदेशक

स्थानीय शासन निदेशालय के दायित्वों का अधिक प्रभावी तरीके से निष्पादन करने के उद्देश्य से उसके कार्यों का विकेन्द्रीकरण किया गया है। विकेन्द्रीकरण की यह योजना 1977-78 में क्रियान्वित की गयी जिसके परिणाम स्वरूप जयपुर, जोधपुर और उदयपुर में निदेशालय के तीन क्षेत्रीय कार्यालय स्थापित किये गये और इन कार्यालयों का दायित्व तीन क्षेत्रीय सहायक निदेशकों को प्रदान किया गया।¹⁹ इस योजना के माध्यम से निदेशालय ने यह प्रयत्न किया है कि राज्य भर की नगरीय संस्थाओं पर जो कि जयपुर में पर्यवेक्षण, नियन्त्रण और मार्गदर्शन करता प्रभावी नहीं हो पा रहा था इसलिए क्षेत्रीय

कार्यालय स्थापित कर उन्हें यह दायित्व दिया गया कि वे अपने क्षेत्राधिकार में आने वाली नगरपालिकाओं का निरीक्षण, पर्यवेक्षण और आवश्यक मार्गदर्शन करें। क्षेत्रीय कार्यालयों को यह अधिकार दिया गया है कि उनके क्षेत्राधिकार में आने वाली तृतीय/चतुर्थ श्रेणी की नगरपालिकाओं के बजट की जांच कर अनुमोदन करें। स्थानीय स्वायत्त शासन का जयपुर स्थित निदेशालय इन तीनों क्षेत्रीय कार्यालयों के माध्यम से राजस्थान की समस्त नगरीय सस्थाओं पर पर्यवेक्षण और नियन्त्रण का कार्य करता है। निदेशालय अपनी सुविधा तथा इन क्षेत्रीय कार्यालयों की आवश्यकतानुसार इन्हें अपने बजट में से कुछ हिस्सा प्रशासनिक व्यय के लिए स्वीकृत करता है। इन तीनों क्षेत्रीय कार्यालयों की स्थापना शायद प्रशासनिक सुविधा की दृष्टि से भिन्न भिन्न जिलों में की गयी है तथा इसे अधिक प्रभावी बनाने के लिए इसके प्रभारी अधिकारी का पद सहायक निदेशक से प्रमोशन कर उप निदेशक के रूप में कर दिया गया है। अब क्षेत्रीय कार्यालयों को अपने अधीन कार्यक्षेत्र में आने वाली नगरीय इकाईयों पर पर्यवेक्षण तथा नियन्त्रण के प्रतिरिक्त नगर पालिकाओं की आय के स्रोतों, करारोपण, बुंगी, भवन व भूमि कर इत्यादि के कार्यों में भी निदेशालय द्वारा निर्देशित भूमिका प्रदान की गयी है।

क्षेत्रीय कार्यालयों की प्रशासनिक संरचना में एक उपनिदेशक, एक कार्यालय सहायक, एक कनिष्ठ लेखाकार, तथा एक बरिष्ठ लिपिक, कनिष्ठ लिपिक तथा चतुर्थ श्रेणी कर्मचारी के पद स्वीकृत हैं।

निदेशालय की आन्तरिक संरचना

निदेशालय की संरचना का चार्ट पृष्ठ संख्या 431 पर दृष्ट्य है। इसने अनुसार जयपुर स्थित निदेशालय की समकालात्मक संरचना को प्रशासनिक सुविधा की दृष्टि से कुल 16 अनुभागों में संयोजित किया गया है, जो इस प्रकार हैं

उप निदेशक प्रशासन द्वारा नियन्त्रित अनुभाग

1. (क) कार्यालय प्रस्थापना (सामान्य प्रशासन) अनुभाग
(ख) कार्यालय प्रस्थापना (सतर्कता) अनुभाग
2. नगरपालिका प्रस्थापना (सामान्य प्रशासन) अनुभाग

उप निदेशक भूमि द्वारा नियन्त्रित अनुभाग

- 3 नगरपालिका अधीनस्थ एवं मालाधिकार तथा चतुर्थ श्रेणी कर्मचारी प्रस्थापना अनुभाग

4. भूमि अनुभाग

सहायक निदेशक विधि एवं चाव द्वारा नियन्त्रित अनुभाग

5 विधि एवं चाव अनुभाग

6. करारोपण अनुभाग

सहायक निदेशक साह्यिकी द्वारा नियन्त्रित अनुभाग

7. अनुसन्धान अनुभाग

सहायक निदेशक सतर्कता द्वारा नियन्त्रित अनुभाग

8 शिकायत अनुभाग

लेखाधिकारी द्वारा नियन्त्रित अनुभाग

9. लेखा व करारोपण अनुभाग

10. कैशियर कम बिल अनुभाग

अधीक्षक अभियन्ता द्वारा नियन्त्रित अनुभाग

11. अभियांत्रिकी अनुभाग

कार्यालय अधीक्षक द्वारा नियन्त्रित अनुभाग

12. स्टोर अनुभाग

13 रेकार्ड अनुभाग

14 पत्र प्राप्ति व प्रेषण अनुभाग

15. टंकण (प्रकोष्ठ) अनुभाग

निदेशक के प्रत्यक्ष नियन्त्रण में कार्यरत अनुभाग

16 निजी (प्रकोष्ठ) अनुभाग

ये समस्त अनुभाग अपने नाम के अनुरूप कार्यों का निष्पादन करते हैं। इन अनुभागों के द्वारा निष्पादित कार्यों का का विवरण निदेशालय द्वारा निष्पादित कार्यों के विवरण में समाविष्ट किया गया है।

निदेशालय के कार्य निष्पादन की निर्धारित प्रक्रिया

राजस्थान सरकार के स्वायत्त शासन विभाग द्वारा राजस्थान सरकार के कामकाज के नियम (रूल्स ऑफ विजनेस) 21 व 22 के अनुसरण में निदेशालय द्वारा निष्पादित किये जाने वाले कार्यों की प्रक्रिया धीरे-धीरे विभिन्न मंदा पर निर्णय लेने की शक्ति का विनिश्चय किया जाता है। स्वायत्त शासन विभाग समय-समय पर अपने इन आदेशों में परिवर्तन करता रहता है। वर्तमान में जिस

आदेश द्वारा स्वायत्त शासन विभाग में कामकाज के निष्पादन की जो प्रक्रिया निर्धारित की हुई है, वह इस प्रकार है :²⁰

आय व्यय के नियमन के सन्दर्भ में इस परिपत्र द्वारा यह निर्देशित है कि निदेशालय, स्थानीय निकाय विभाग के आय व्यय के अनुमान की जाच उप सचिव द्वारा की जायेगी और उसे अनुमोदन हेतु स्वायत्त शासन विभाग के सचिव एवं मंत्री तक भेजा जायेगा। इसी प्रकार नगर परिषदों के आय व्यय के अनुमान की प्रारम्भिक जाच उप सचिव द्वारा और उसका निष्पादन सचिव द्वारा किया जायेगा तथा केवल जोषपुर व जयपुर नगर परिषद का आय व्यय का अनुमान राज्यमन्त्री की स्वीकृति के लिए प्रस्तुत किया जायेगा। द्वितीय श्रेणी की नगर पालिकाओं के अनुमान की जाच उप सचिव द्वारा और स्वीकृति सचिव द्वारा दी जाती है। इसी प्रकार तृतीय और चतुर्थ श्रेणी की नगरपालिकाओं के बजट की जाच क्षेत्रीय उप निदेशक द्वारा की जाती है और उनकी मंजूर जाच अवर सचिव तथा स्वीकृति उप सचिव द्वारा दी जाती है। कर, विधि कार्य, नियम व उप नियम, रिट याचिका इत्यादि के सम्बन्ध में प्रारम्भिक तौर पर उप सचिव प्रस्तावों की जाच करता है और उन पर स्वीकृति सचिव के द्वारा दी जाती है। आवश्यक होने पर ऐसे प्रस्तावों पर मंत्री स्वायत्त शासन विभाग की अनुमति प्राप्त की जाती है।

इसी प्रकार कामकाज के नियमों के अन्तर्गत जारी इन आदेशों में यह भी कहा गया है कि द्वितीय व तृतीय श्रेणी की नगरपालिकाओं की पुनरीक्षण और पुनरावलोकन याचिकाओं पर मामलों की जाच उप सचिव द्वारा और स्वीकृति हेतु उन्हें सचिव तथा राज्य मन्त्री को प्रस्तुत किया जायेगा। इन निर्देशों में कहा गया है कि नगरपालिका बोर्ड के आदेश इत्यादि के निष्पादन को निलम्बित करने की शक्ति प्रारम्भिक तौर पर उप सचिव में निहित की गयी है किन्तु ऐसे मामलों में सचिव व राज्यमन्त्री की अनुमति भी प्राप्त की जाती है और आवश्यकतानुसार उन पर मन्त्री की स्वीकृति प्राप्त की जाती है। नगर परिषदों या मण्डलों की कालावधि में परिवर्तन, उन्हें भंग करना, उनके गठन तथा सीमाओं में वृद्धि करते सबंधी प्रस्तावों की जाच उप सचिव द्वारा की जाती है और सचिव तथा मन्त्री के अनुमोदन से ऐसे आदेश जारी किये जाते हैं।

नगर परिषदों व मण्डलों को ऋण व सहायता, भूमि का विनय व आवंटन भूमि की अधिपति इत्यादि पर प्रारम्भिक जाच उप सचिव द्वारा और स्वीकृति सचिव व मन्त्री की ली जाती है। विधानमंडल प्रश्नों और विधानमंडल में

दिए गए आश्वासनों पर कार्यवाही हेतु प्रारम्भिक तौर पर उप सचिव द्वारा उन्हें मन्त्री महोदय को प्रस्तुत किया जाता है। नगरपालिका अधिनियम की धारा 63 के अन्तर्गत नगर परिषद अध्यक्ष या पालिकाओं के अध्यक्ष, उपाध्यक्ष व सदस्यों के विरुद्ध शिकायतों व सम्बन्धित मामलों को भी प्रारम्भिक तौर पर उप सचिव और आवश्यकतानुसार सचिव व मन्त्री द्वारा निरूपित किया जाता है। इसी प्रकार गवर्न, अन्वेषण रिपोर्ट व निरीक्षण रिपोर्ट से सम्बन्धित मामले, मेले व पशु मेले, वार्षिक प्रशासनिक प्रतिवेदन, सम्मेलन, सेमिनार, संगोष्ठियां व समितियों, मन्त्री मण्डलीय निर्णय व क्रियान्विति, नगर पालिका कर्मचारियों/अधिकारियों के सौंपों की मांगें, नगरपालिका कर्मचारियों पर श्रम कानूनों की प्रभावशीलता से संबंधित मामले, सफाई सम्बन्धी श्रमिकों के मामले, कर्मचारियों व अधिकारियों के प्रशिक्षण सम्बन्धी मामले, लोकायुक्त की रिपोर्ट और अन्य विविध मामले जैसे वृक्षा रोपण जन्म मृत्यु, सड़कों का नामकरण, गन्दी बस्तियों का अनुमोदन इत्यादि पर प्रारम्भिक परीक्षण उप सचिव और यथा आवश्यक अनुमोदन स्वायत्त शासन सचिव व सम्बन्धित मन्त्री द्वारा किया जाता है।²¹

निदेशालय की शक्तियां

राजस्थान में, स्थानीय स्वायत्त शासन निदेशालय को प्रमुख रूप से राज्य में कानून द्वारा गठित नगरीय निकायों पर पर्यवेक्षण एवं नियन्त्रण करने की शक्तियां प्राप्त हैं। इन शक्तियों के अन्तर्गत में स्वायत्त शासन निदेशालय यह सुनिश्चित करना है कि राज्य की समस्त नगरपरिषदें और पालिकाएं अधिनियम के प्रावधानों और जनता की अपेक्षाओं के अनुरूप कार्य करती रहें। निदेशालय को इस प्रमुख भूमिका को दृष्टिगत रखते हुए उसके कार्यों और शक्तियों की निम्नांकित शीर्षकों के अन्तर्गत विवेचना की जा सकती है।

सामान्य प्रशासन और संगठन संबंधी शक्तियां

राजस्थान नगरपालिका अधिनियम, 1959 के अन्तर्गत निदेशक, स्थानीय निकाय को यह शक्ति प्रदान की गयी है कि नगरपालिकाओं तथा नगर परिषदों के सदस्यों द्वारा शपथ ग्रहण न करने तथा लगातार तीन माह अवकाशित सामान्य बैठकों में अनुपस्थित रहने पर सदस्यों को सदस्यता से अयोग्य घोषित कर सकता है।²² निदेशक को समस्त नगर परिषदों के अध्यक्षों के सम्बन्ध में यह शक्ति प्रदान की गयी है कि वह उनके द्वारा प्रस्तुत त्यागपत्र को स्वीकार कर सकता है। इसी प्रकार नगरपालिकाओं के मन्दर्भ में यह शक्ति सम्बन्धित क्षेत्रीय उप निदेशकों को प्रदान की गयी है।²³ इसी तरह स्थानीय श्रमिकों को सेवा

मुक्त किये जाने या हटाये जाने के लिए जिला मुख्यालय की नगरपालिकाया व समस्त नगरपरिषदों के सम्बन्ध में शक्ति निदेशक में और अन्य नगरपालिकाओं के सन्दर्भ में यह शक्ति क्षेत्रीय उप निदेशकों में निहित की गयी है।²⁴ राज्य की नगर परिषदों एवं द्वितीय श्रेणी की नगरपालिकाओं के लिए कर निर्धारकों की नियुक्ति हेतु अनुमोदन का दायित्व भी निदेशक को दिया गया है।²⁵

नगर परिषदों एवं द्वितीय श्रेणी की नगर पालिकाया के बजट अनुमानों व सशोधित बजट अनुमानों पर स्वीकृति निदेशक द्वारा दी जाती है। इसी प्रकार तृतीय व चतुर्थ श्रेणी नगरपालिकाओं के बजट अनुमानों में क्षेत्रीय उप निदेशक स्वीकृति प्रदान करने हेतु सक्षम हैं किन्तु यदि इन नगरपालिकाओं का बजट घाटे का है तो वह सरकार की स्वीकृति हेतु भागे प्रस्तावित किया जाता है।²⁶ समस्त नगर परिषदों द्वारा निदेशक को उनके वार्षिक लेवें प्रस्तुत किंसे जाते हैं और निदेशक की ओर से अन्य नगरपालिकाओं के सन्दर्भ में यह कार्य क्षेत्रीय उप निदेशकों द्वारा किया जाता है।²⁷ राज्य की नगर परिषदों एवं नगरपालिकाओं द्वारा पारित प्रस्तावों की क्रियान्विति को निम्नलिखित करने सम्बन्धी शक्ति भी निदेशक में अन्तर्निहित की गयी है।²⁸ इसी प्रकार राज्य की समस्त नगरपरिषदों और नगरपालिका बोर्डों के रेकोर्डें भगान व उनके आदेशों का परीक्षण करने और उन्हें निरन्त्र या सशोधित करने का अधिकार नगर पालिकाया के सम्बन्ध में निदेशक को और नगर परिषदों के सन्दर्भ में स्वायत्त शासन सचिव को दिया गया है।²⁹

राजस्थान नगरपालिका अधिनियम के अन्तर्गत समस्त नगर परिषदों एवं नगर पालिकाओं से यह अपेक्षा की जाती है कि परिषद की बैठकों में जो प्रस्ताव पारित किये जाते हैं उनकी एक प्रतिलिपि वे स्वायत्त शासन निदेशालय के निदेशक को प्रेषित करेंगे। ऐसे प्रस्ताव प्राप्त होने के पश्चात् निदेशक को यह अधिकार भी है कि प्रस्ताव को पारित करने सम्बन्धी बैठक की कार्यवाही का अभिलेख अपने यहाँ भगवा सकता है।³⁰

निदेशक को निदेशालय के सामान्य प्रशासन को नियन्त्रित करने के लिए कुछ सामान्य और कुछ विजिष्ट शक्तियां प्रदान की गयी हैं। उस यह अधिकार है कि वह राज्य की समस्त नगरपालिकाओं का उनका जनसंख्या और आय के अनुपात में वर्गीकरण कर सकता है। इसके अनिर्दिष्ट नगरीय सस्थाओं के सन्दर्भ में वह कुछ आपातकालीन ऐसी शक्तियों का उपयोग भी करता है जिनके माध्यम से गलत काम करने वाली नगर पालिकाओं पर प्रभुत्व लगता है। अपने सामान्य पर्यवेक्षणीय अधिकार के अन्तर्गत वह किसी भी नगर पालिका का

सामान्य निरीक्षण कर सकता है या किसी नगरपालिका/परिषद में चलने वाले निर्माण कार्य की देखरेख के लिए जा सकता है। वह नगर पालिकाओं/परिषदों की बैठकों के रेकार्डें मगवा सकता है। वह नगर पालिका द्वारा पारित किसी प्रस्ताव को निलम्बित कर सकता है। वह विभिन्न नगरीय इकाईयाँ को उनके तातों के अक्षेपण के प्रतिवेदनो पर कार्यवाही करने के लिए आवश्यक निर्देश दे सकता है।

वित्तीय शक्तियाँ

वित्त, स्थानीय स्तर के प्रशासन की सर्वाधिक महत्वपूर्ण आवश्यकता है इसलिए राज्य इस पर कठोर नियंत्रण करने का प्रयत्न करता है। निर्देशक को सभी नगरपालिकाओं/परिषदों के 40 हजार रुपये तक के अनुबन्धों को स्वीकृति देने का अधिकार है।³¹ राज्य की प्रत्येक नगर पालिका/परिषद से यह अपेक्षा की जाती है कि अपनी परिषद द्वारा पारित बजट प्रस्ताव की एक प्रतिलिपि वे निर्देशालय को प्रस्तुत करेंगे।³² निर्देशक को यह अधिकार है कि वह नगरीय निकायों के व्ययों के लिए 1:0 रु. तक के भत्ते की स्वीकृति प्रदान कर सकता है। उसे यह अधिकार भी है कि वह नगरीय निकायों द्वारा किये गये किसी भी व्यय को, जिसके माध्यम से नगरवासियों की आर्थिक स्थिति, जन स्वास्थ्य और सुरक्षा को सुरक्षित करने के उपाय किये गये हैं, स्वीकृति दे सकता है। राज्य सरकार ने निर्देशक को यह विशेष अधिकार दे रखा है कि वह राज्य सरकार द्वारा नगरीय संस्थाओं के लिए स्वीकृत और जारी अनुदान के बारे में समस्त नगरीय इकाईयों को सूचित करता है और समस्त नगरीय इकाईयों से भी सरकारी नियमों में यह अपेक्षा की गयी है कि वे उस अनुदान की राशि को जिस वाउचर के माध्यम से राजकोष से प्राप्त करें उसके क्रमांक और तिथि से निर्देशक को अवगत करवायेंगे।³³

राज्य की नगर पालिकाओं/परिषदों से नगर पालिका अधिनियम के अन्तर्गत यह अपेक्षा की जाती है कि यदि वे अपने नागरिकों पर कोई नया कर आरोपित करना चाहें तो उसकी स्वीकृति उन्हें राज्य सरकार से लेनी होगी।³⁴ इस सम्बन्ध में राज्य सरकार ने निर्देशालय और निर्देशक को अधिकृत किया है कि वे नगरीय निकायों द्वारा प्रस्तुत ऐसे प्रस्तावों की प्रारम्भिक जाच करेंगे तथा उन पर जनता की भावनाओं का मायने हुए राज्य सरकार के उप सचिव के रूप में उनका निस्तारण करेंगे।³⁵

नगरीय अधिनियम के अन्तर्गत नगर पालिकाओं और परिषदों से यह अपेक्षा की गयी है कि प्रचल सम्पत्ति को कर मुक्त करने और मात वर्ष से अधिक

लीज की स्वीकृति देने या 5 हजार रुपये से अधिक की चल सम्पत्ति को बेचने या हस्तान्तरित करने की कार्यवाही पर वे निदेशक की स्वीकृति प्राप्त करेंगे। इसी तरह नगरपालिकाओं से यह अपेक्षा भी की जाती है कि वे अपनी किसी भी अधिशेष राशि को निश्चित अवधि के लिए जमा कराने के पूर्व निदेशालय की स्वीकृति प्राप्त करेंगी। राजस्थान नगर पालिका सेवा के पदाधिकारियों के वार्षिक लाभो यथा वार्षिक वेतन वृद्धि, पेन्शन, ग्रज्युइटी, भविष्य निधि और अन्य वार्षिक लाभो एवं भत्तों की स्वीकृति के आदेश निदेशालय द्वारा ही जारी किये जाते हैं।³⁶ निदेशालय के प्रभारी होने के नाते निदेशक का यह दायित्व माना जाता है कि यदि राज्य में किसी भी नगर पालिका/परिषद के अधिकारियों या कर्मचारियों द्वारा नगरीय निकायों के कोष से कोई गबन इत्यादि हो गया है तो उसको रिपोर्ट मगवा सकता है और उस पर आवश्यक कार्यवाही किये जाने का निर्देश दे सकता है। समस्त नगर निकायों में यह अपेक्षा भी की गयी है कि यदि निधि लाते से कोई रकम निकलवायी जानी है तो उसकी निदेशक से पूर्व अनुमति प्राप्त की जायेगी। इस प्रकार निदेशक को राज्य की नगरीय सस्थाओं के वित्तीय कार्यकलापों के सम्बन्ध में व्यापक शक्तिया प्रदान की गयी हैं।

कार्यिक शक्तियाँ

राज्य की नगरीय सस्थाओं के कार्यिक प्रशासन के क्षेत्र में मा निदेशालय और निदेशक को पर्याप्त शक्तिया है। प्रत्येक वर्ष के अन्त में निदेशक द्वारा इस बात की समीक्षा की जाती है कि नगर पालिकाओं/परिषदों के किस सेवा सवर्ग में कितने पद रिक्त हैं और उन पर नियुक्ति किस तरीके से की जानी है।³⁷

नगरीय सस्थाओं में की जाने वाली नियुक्तियों के सन्दर्भ में निदेशक को व्यापक अधिकार इन नियमों के अन्तर्गत दिए गये हैं। ऐम उच्च पदों को छोड़कर जिनकी नियुक्ति राज्य सरकार के द्वारा की जाती है, निदेशक को ही नियुक्ति देने के लिए अधिकृत किया गया है। ऐसे पदों में नगरपालिका आयुक्त, स्वास्थ्य अधिकारी, इंजीनियर तथा प्रथम व द्वितीय श्रेणी की नगर पालिकाओं के अधिशायी अधिकारी आते हैं। जिनकी नियुक्ति राज्य सरकार द्वारा की जाती है। इन अधिकारियों से अधीनस्थ सभी अधिकारियों की नियुक्ति का अधिकार निदेशक, स्थानीय निकाय को प्राप्त है। नगर पालिकाओं में कर निर्धारकों की नियुक्ति जारी करने से पूर्व निदेशक की अनुमति आवश्यक होती है।³⁸ सेवा नियमों के अन्तर्गत उसे विभिन्न पदों पर 6 माह के लिए अस्थाई नियुक्ति करने का अधिकार है।³⁹ निदेशालय के प्रमुख प्रशासनिक अधिकारी होने के नाते वह इस दायित्व का निर्वाह भी करता है कि समस्त नगरीय संस्थाओं

में विभिन्न सेवा सबर्गों में पदोन्नति हेतु पात्र कर्मचारियों की सूची तैयार करता है और उसे पदोन्नति समिति, जिसका वह भी एक सदस्य होता है, के समक्ष विचारार्थ प्रस्तुत करता है।¹⁰ वह निदेशक के रूप में अपने अधीनस्थ अधिकारियों द्वारा प्रस्तुत सेवा अभिलेख की समीक्षा करता है और उसके उपरान्त पदोन्नति समिति के समक्ष उस अभिलेख को प्रस्तुत करता है। इस प्रक्रिया में वह अधीनस्थ अधिकारियों की उच्चतर पद पर पदोन्नति हेतु वरिष्ठता सूची तैयार करवाता है और उस पर आवश्यक कार्यवाही को गति प्रदान करता है। चतुर्थ श्रेणी कर्मचारियों के अतिरिक्त वह समस्त कर्मचारियों का नगरीय इकाइयों में स्थानान्तरण करने को भी सक्षम होता है।

राजस्थान नगर पालिका सेवा नियमों के अन्तर्गत यह प्रावधान किया गया है कि नगर पालिकाओं/परिषदों में काम करने वाले झाड़ूवश (स्वीपर) इत्यादि के विरुद्ध यदि कार्यपालिका अधिकारी द्वारा सेवा से हटाने या पदच्युत करने के आदेश पारित कर दिए गए हैं तो ऐसे कर्मचारी निदेशक को अपील कर सकते हैं। निदेशक ऐसी अपील की सुनवाई के पश्चात् यदि यह अनुभव करे कि दिए गए आदेश न्यायपूर्ण नहीं हैं तो पदच्युति के आदेश को निरस्त कर सकता है।¹¹ इसी प्रकार नियमों में यह व्यवस्था भी की गई है कि यदि कर निर्धारक, सफाई निरीक्षक, निरीक्षण, सेवाकार और सभासदिक सेवा के अन्य अधीनस्थ कर्मचारियों के विरुद्ध पद च्युति या इसी प्रकार सेवा से हटाये जाने इत्यादि का दण्डनात्मक आदेश नियुक्तकर्ता अधिकारियों द्वारा जारी कर दिया जाये तो वे उसकी अपील निर्धारित अवधि में निदेशक को कर सकते हैं।¹² निदेशक को सभी प्रकार के कर्मचारियों को विभिन्न प्रकार के अवकाशों की स्वीकृति देने का अधिकार भी है।¹³ कामिकों से सम्बन्धित निदेशालय और निदेशक की शक्तियों का अधिक विस्तृत विवरण नगरीय निकायों के कार्मिक प्रशासन में सम्बन्धित स्वतन्त्र अध्याय में दिया जा चुका है।

परामर्शदात्री शक्तियाँ

जैसा कि पूर्व में भी सचेत किया चुका है कि निदेशक, स्थानीय निकाय, राज्य सरकार के नगरीय विकास और आवासन विभाग का पदेन उप सचिव भी होता है और इस रूप में वह विभाग की नीतियों के निरूपण और नियंत्रण निर्माण में अपनी सलाह तथा परामर्श राज्य सरकार को उपन्यस्त करवाता है। जब कभी भी नगरीय विकास और आवासन मंत्री उन्हें नगरीय विकास एवं प्रशासन से सम्बन्धित किसी विषय और समस्या विशेष पर परामर्श देने के लिए कहे, तब उस विषय और समस्या विशेष पर निदेशक अनुभव, ज्ञान और अजिन विशेषज्ञता के आधार पर आवश्यक परामर्श उन्हें देता है।

निदेशालय की शक्तियों के उपरोक्त विवरण-विलेखण से यह स्पष्ट होता है कि निदेशालय का प्रमुख कार्य राज्य में नगरीय मस्याओं के कार्यकलापों पर पर्यवेक्षण और नियन्त्रण करना है। राजस्थान के सन्दर्भ में एक ढ़ँच अभी तक यह बना हुआ है कि राज्य सरकार अभी भी इस बारे में अपना मानम स्पष्ट नहीं बना पायी है कि किस प्रकार की शक्तियाँ निदेशालय को पूरी तरह हस्तान्तरित की जानी चाहिए और किन शक्तियों को राज्य सरकार द्वारा संरक्षित रखा जाना चाहिए। यद्यपि यह तो स्पष्ट ही है कि निदेशालय अपने आप में राज्य सरकार की एक क्षेत्रीय इकाई है जिस पर राज्य के नगरीय विकास एवं स्वायत्त शासन विभाग द्वारा विनिर्मित नीतियों को निष्पादित करने का प्रमुख दायित्व होता है। यह अपने आप में राज्य सरकार नहीं है। निदेशालय का निदेशक यद्यपि नगरीय विकास एवं आवासन विभाग का पदेन उप सचिव होता है किन्तु इस नाते वह यह सुनिश्चित करता है कि निदेशालय और राज्य सरकार के कार्यकलापों में कोई विसंगति नहीं हो तथा आवश्यक सामंजस्य बना रहे। किन्तु ऐसा प्रतीत नहीं होता कि निदेशक के पदेन उप सचिव होने से निदेशालय की शक्तियों, सम्मान और प्रतिष्ठा में कोई वृद्धि हो गयी है।

निदेशालय के कार्य और भूमिका

इस अध्याय के प्रारम्भ में यह विवरण दिया जा चुका है कि स्वातन्त्रोत्तर काल में, राजस्थान ऐसा प्रथम राज्य था जिनमें 1951 में ही अपने यहां स्थानीय निकाय निदेशालय की स्थापना कर ली थी। राजस्थान के पश्चात् अन्य राज्यों आंध्र प्रदेश, गुजरात, केरल, महाराष्ट्र, पंजाब, हरियाणा इत्यादि ने अपनी स्थानीय मस्याओं के सर्वर्षन के उद्देश्य में स्थानीय शासन निदेशालय की स्थापना की थी। राज्य में कार्यरत नगरीय मस्याओं को महायत्ना और वांछित परामर्श उपलब्ध करना और इन मस्याओं पर राज्य के नियन्त्रण को अधिक प्रभावी बनाना स्थानीय शासन निदेशालय की स्थापना का प्राथमिक उद्देश्य रहा है। यहां यह सकेत करना, पुनरावृत्ति की आवश्यकता होने हुए भी आवश्यक प्रतीत होता है कि स्थानीय निकाय निदेशालय की स्थापना का निर्णय करने समय नीति निर्माताओं और निर्णयकर्ताओं के मन में यह संकल्प भी प्रमुख प्रेरणा या कारक रहा है कि यह निदेशालय नगरीय विकास की नीति के निरूपण में शासकीय सचिवालय को सहायता उपलब्ध करेगा। शासन सचिवालय तू कि अन्यान्य सरकारी दायित्वों के निष्पादन में व्यस्त रहना है अतः वह नीति निर्माण करते समय कदाचित्, स्थानीय निकायों की व्यावहारिक समस्याओं से अवगत नहीं हो पाएगा अतः इसी शून्य की पूर्ति के निमित्त स्थानीय शासन निदेशालय की भूमिकल्पना की गई प्रतीत होती है।

स्थानीय शासन निदेशालय से एक साथ दोहरी भूमिका के निर्वाह की सैद्धान्तिक अपेक्षा की गई है। एक ओर तो निदेशालय से नगरीय संस्थाओं को मित्रवत मार्गदर्शन और आवश्यक परामर्श तथा सामान्य पर्यवेक्षण और नियंत्रण करने की अपेक्षा की गई है दूसरी ओर निदेशालय से राज्य की समस्त नगरीय संस्थाएँ यह अपेक्षा करती हैं कि निदेशालय उनकी व्यावहारिक समस्याओं को अनुभव करेगा और उन्हें राज्य सरकार को सम्प्रेषित कर यथा समवशीलता से उनका समाधान करवाने का प्रयत्न करेगा।

जहाँ तक निदेशालय के कार्यों और उसके द्वारा सम्पादित भूमिका का प्रश्न है उसका कुछ सकेत तो निदेशालय और निदेशक की शक्तियों के उपरोक्त विवरण में मिल चुका है। फिर भी निदेशालय की भूमिका को अधिक स्पष्टता देने की दृष्टि से राजस्थान के निदेशालय को आधार मानकर उसके कार्यों के विभिन्न आयामों को निम्नांकित शीर्षकों के माध्यम से व्यक्त किया जा सकता है।

1 नगरीय संस्थाओं पर पर्यवेक्षण एवं नियंत्रण

स्थानीय स्वायत्त शासन निदेशालय का प्रमुख कार्य राज्य भर की नगरीय संस्थाओं का पर्यवेक्षण और नियंत्रण करना है। निदेशालय द्वारा किये जाने वाले इस नियंत्रण को दो भागों में बाटा जा सकता है :

(क) सामान्य प्रशासकीय पर्यवेक्षण एवं नियंत्रण, तथा

(ख) तकनीकी नियंत्रण

(क) सामान्य प्रशासकीय पर्यवेक्षण एवं नियंत्रण

निदेशालय राज्य भर की नगरपालिकाओं/परिषदों के सामान्य काम-काज पर प्रशासकीय पर्यवेक्षण और नियंत्रण करता है। निदेशालय यह सुनिश्चित करता है कि राज्य सरकार द्वारा जारी स्थानीय स्वायत्त शासन विधायक उन रथाई और तदर्थ अनुदेशों की नगरीय निकायों द्वारा सही सही पालना की जा रही है जिसके माध्यम से नगरीय निकायों द्वारा सम्पादित सेवाओं के न्यूनतम स्तर को बनाया रखा जा सके। इस निमित्त निदेशालय में एक निदेशक, दो उप निदेशक, तीन सहायक निदेशक और अनेक अधीनस्थ अधिकारी नियुक्त हैं जिन पर यह दायित्व होता है कि वे यह आश्वासन करें कि राज्य की नगरीय संस्थाएँ नगरपालिका अधिनियम के प्रावधानों और समय-समय पर राज्य सरकार के स्वायत्त शासन विभाग और स्वयं इस निदेशालय द्वारा जारी निर्देशों के अनुरूप कार्य करतीं रहे। इस कार्य को और अधिक प्रभावी तरीके से निष्पादित करने के लिए राज्य भर में निदेशालय के तीन क्षेत्रीय कार्यालय जयपुर, जोधपुर,

और उदयपुर में स्थापित किये गये हैं। क्षेत्रीय कार्यालय के प्रभारी प्रशासक उपनिदेशक-के माध्यम से उन क्षेत्रों के अधिकार क्षेत्र के अन्तर्गत आने वाली नगरीय सस्थाओं पर पर्यवेक्षण और नियन्त्रण किया जाता है। क्षेत्रीय कार्यालय एक ओर तो राज्य सरकार तथा निदेशालय के निर्देशों को नगरीय सस्थाओं तक सम्प्रेषित करते हैं और दूसरी ओर अपने क्षेत्र की नगरीय सस्थाओं की समस्याओं से निदेशालय और राज्य सरकार को ससूचित करते हैं।

सामान्य पर्यवेक्षण और नियन्त्रण के अपने इस दायित्व के निर्वाह के सन्दर्भ में निदेशालय उन समस्त प्रस्तावों का परीक्षण करता है जो अधिनियम की अपेक्षाओं के अनुरूप राज्य की नगरीय सस्थाओं द्वारा नवीन कार्यकलापों के सन्दर्भ में निदेशालय को प्रेषित किये जाते हैं। राज्य की नगरपालिकाओं/परिषदों में नियुक्त अधिशासी अधिकारियों के कार्य का मूल्यांकन किया जाता है। नगरीय सस्थाओं द्वारा निष्पादित कार्यों की गुणवत्ता का निदेशालय के क्षेत्रीय या मुख्यालय के अधिकारियों द्वारा आकस्मिक या नियमित निरीक्षण किया जा सकता है। निदेशालय इन सस्थाओं के सेवा के स्तर को बनाए रखने या उसमें वृद्धि करने हेतु आवश्यक निर्देश भी दे सकता है।

(ख) तकनीकी कार्य

राज्य की समस्त नगरपालिकाओं/परिषदों द्वारा जो भी निर्माण कार्य कराए जाते हैं उनकी तकनीकी गुणवत्ता का स्तर बनाए रखने के लिए निदेशालय में एक अभियांत्रिकी अनुभाग स्थापित किया गया है। इस अनुभाग का नियन्त्रण और अधीक्षण अभियन्ता स्तर के अधिकारी द्वारा किया जाता है। उनके अधीन एक सहायक अभियन्ता व कुछ तकनीकी कर्मचारी कार्य करते हैं। यह अनुभाग राज्य की नगरपालिकाओं द्वारा प्रस्तुत योजनाओं व निर्माण कार्यों के अनुमानों का तकनीकी परीक्षण करते हुए उनका अनुमोदन करता है। यह अनुभाग नगरपालिकाओं के पर्यावरण सुधार कार्यक्रमों, शहरी विकास से सम्बन्धित योजनाओं, बाढ़ राहत कार्यक्रमों, सुलभ शौचालयों में परिवर्तन सम्बन्धी तकनीकी परियोजनाओं इत्यादि का तकनीकी दृष्टि से अनुमोदन करता है तथा इन कार्यों की प्रगति पर सतत पर्यवेक्षण करता है। इसके अतिरिक्त कार्यालय भवन के निर्माण, उसमें फर्नीचर, प्रकाश और जल व्यवस्था आदि का संचारण नगरपालिकाओं के निर्माण कार्यों का निरीक्षण व तद्-विषयक शिकायतों आदि की जाच का कार्य भी किया जाता है।

निदेशालय राजस्थान नगरपालिका सेवा के प्रणामनिक व तकनीकी अधिकारियों की प्रशिक्षण के समस्त कार्य करता है। राजस्थान की सम्पूर्ण

नगरपालिकाओं के नगरपालिका सेवा के अधिकारियों और विभिन्न थ्रेणी के उन कर्मचारियों, जिनका स्थानान्तरण सभी नगरपालिकाओं में हो सकता है, के वार्षिक मूल्यांकन प्रतिवेदन सम्बन्धित कार्य, इन अधिकारियों व कर्मचारियों के विरुद्ध प्राथमिक व विभागीय जाच आरोप पत्र, दण्ड इत्यादि से सम्बन्धित मामले निदेशालय द्वारा निष्पादित किये जाते हैं। नगरपालिकाओं/परिषदों में प्रशासकों की नियुक्ति, उनकी शिकायतें, विभागीय जाच, क्षेत्रीय कार्यालयों के उप निदेशकों से सम्बन्धित कार्य, नगरपालिकाओं के निरीक्षण प्रतिवेदन, बैठकों की कार्य, असहमति टिप्पणियाँ तथा नगरपालिकाओं के कार्मिक सघों की भागों व उनकी हड़तालों से संबंधित प्रकरणों का निस्तारण निदेशालय द्वारा सम्पादित प्रस्थापना सम्बन्धी दायित्वों में समाहित है।

3. कर्मचारियों से सम्बन्धित कार्य

राजस्थान म्युनिसिपल सर्विस नियम 1963 के अन्तर्गत नगरपालिकाओं परिषदों में कर्मचारियों की भर्तियों के तीन तरीके बताए गए हैं :

- (क) प्रत्यक्ष भर्ती द्वारा
- (ख) पदोन्नति द्वारा, और
- (ग) स्थानान्तरण द्वारा

इन नियमों के अन्तर्गत राजस्थान में नगरपालिका में कुछ तकनीकी कर्मचारी जैसे राजस्व अधिकारी ग्रेड 1, ग्रेड 2, कर निर्धारक, चुंगी निरीक्षक, नाकेदार, उप नाकेदार, सफाई निरीक्षक, टीका लगाने वाला कम्पाउण्डर, कनिष्ठ परिचारिका, प्रथम एवं द्वितीय थ्रेणी वंश, पैरोकार प्रथम व द्वितीय वर्ग, मोटर घर अधीक्षक, अग्निशमन अधिकारी, कार्यालय अधीक्षक, प्रधान लिपिक, वरिष्ठ लिपिक, कनिष्ठ लिपिक, स्टेनोग्राफर, तथा प्रथम तथा द्वितीय थ्रेणी के लेता-कार इत्यादि को मिलाकर अधीनस्थ सेवाओं का राज्य स्तर पर निर्माण किया गया है। इसके अतिरिक्त राजस्थान नगरपालिका सेवा का निर्माण भी 1963 से किया गया है जिसमें प्रशासनिक पक्ष के अधिकारी नगरपाल, कार्यकारी अधिकारी और सचिव तथा कुछ तकनीकी अधिकारी यथा राजस्व अधिकारी, नगरपालिका अभियन्ता आदि होते हैं।

राजस्थान नगरपालिका सेवा के इन अधिकारियों की भर्ती का कार्य राजस्थान लोक सेवा आयोग द्वारा होता है और अधीनस्थ सेवाओं के कर्मचारियों

की ऊपर दी गई सूची पर काम करने वाले कर्मचारियों की भर्ती हेतु एक नगर-पालिका चयन सेवा आयोग बनाया गया था। दोनों ही वर्ग के अधिकारियों या कर्मचारियों की भर्ती के सम्बन्ध में निदेशालय की कोई प्रत्यक्ष भूमिका नहीं होती तथापि अधिकारी वर्ग के स्थानान्तरण के कार्य में निदेशक स्थानीय निकाय राज्य सरकार को जहाँ परामर्श देता है वही कर्मचारियों के स्थानान्तरण के कार्य में वह स्वयं सक्षम अधिकारी है। इसी तरह कर्मचारियों की पदोन्नति, जिसके लिए सेवा नियमों में पदोन्नति समिति का गठन किया गया है, के कार्य को भी निदेशालय सम्पन्न करता है। इन समस्त कर्मचारियों के सम्बन्ध में अनुशासनात्मक कार्यवाही और सेवा निवृत्ति मामलों के प्रायः वे सभी नियम नगरपालिकाओं/परिषदों के कर्मचारियों पर लागू होते हैं जो राज्य सरकार में तत्सम पदों पर काम करने वाले कर्मचारियों पर प्रवर्तित हैं। कार्मिक प्रशासन क्षेत्र में निदेशालय स्वयं अपने कर्मचारियों पर पर्यवेक्षण रखते हुए उन पर अनुशासन बनाए रखने, और कार्यालय प्रस्थापना सम्बन्धी कार्य करता है। निदेशालय अपने कर्मचारियों पर सतत नियन्त्रण करता है।

4. वित्त एवं लेखा सम्बन्धी कार्य

यह निदेशालय राज्य की समस्त नगरपालिकाओं और नगर परिषदों द्वारा प्रस्तुत बजट प्रस्तावों को जाँच कर उन्हें स्वीकृति प्रदान करता है। नगर परिषदों के बजट प्रस्ताव अन्तिम स्वीकृति के लिए राज्य सरकार को भी प्रेषित किये जाते हैं जबकि अन्य श्रेणियों की जो नगरपालिकाएँ हैं उनके बजट प्रस्ताव अन्तिम रूप से निदेशालय द्वारा ही दिये जाते हैं। निदेशालय स्वयं अपना बजट, लेखे व अन्वेक्षण सम्बन्धी कार्य करता है। इसके प्रतिरिबन नगरपालिकाओं के अन्वेक्षण प्रतिवेदन व उनकी अनुपालना, अन्वेक्षण आपत्तियों का निष्पादन, गवर्न, आन्तरिक अन्वेक्षण, नगरपालिकाओं के अनुदान व उनके अर्थ के मामले, नगरपालिकाओं के विज्ञापन व बैंकों की स्वीकृतियाँ, जन सेवा समिति, अनुमान समिति, व वित्त आयोग व अन्य वित्त समितियों के कार्य, महालेखाकार सम्बन्धित कार्य, नगरपालिका के विभिन्न कर्मचारियों के अर्थ और सामान्य वित्तीय एवं लेखा नियमों में निर्धारित कर्तव्यों का निर्वहन करता है। यह निदेशालय अपने कर्मचारियों को देय समस्त आर्थिक मामलों एवं नगरपालिकाओं/परिषदों की सामान्य वित्तीय एवं आर्थिक स्थिति पर भी सतत पर्यवेक्षण और नियन्त्रण रखता है।

5. भूमि सम्बन्धी कार्य

राज्य में कार्यरत सभी नगरीय सस्थाओं द्वारा भूमि अधिपति सम्बन्धी

कार्यों, भूमि पर अतिक्रमण, पुराने कब्जे, भूमि विनियमन, भूनाधिकृत निर्माण आदि के प्रकरण, भूमि से सम्बन्धित नगरपालिकाओं की सम्पत्ति इत्यादि के मामले जो भी निदेशालय में प्रेषित किये जाते हैं उनके निष्पादन हेतु निदेशालय में उप निदेशक (भूमि) को अधिकृत किया हुआ है। यह अधिकारी अपने अधीनस्थ कर्मचारियों की सहायता से भूमि सम्बन्धी इस प्रकार के विवादास्पद प्रकरणों का निस्तारण करता है।

6. शिकायत सम्बन्धी कार्य

राज्य में कार्यरत 198 नगरीय सस्थाओं के द्वारा स्थानीय शासन के कुशल संचालन हेतु जिस भूमिका का निर्वाह किया जाता है उसके प्रति कभी-कभी नागरिकों के मन में रोष उत्पन्न हो जाना स्वाभाविक है। लोक कल्याणकारी राज्य की व्यवधारणा ने नगरपालिकाओं/परिषदों की भूमिका को और विस्तृत बना दिया है। इस कारण नगरपालिकाओं के निर्णयों और कार्यों के प्रति परिवादों की बढ़ी संख्या को देखते हुए निदेशालय में एक शिकायत अनुभाग स्थापित किया गया है। यह अनुभव करते हुए कि किसी लोकतांत्रिक प्रशासन को नागरिक परिवादों के प्रति अधिक सवेदनशील होना चाहिए, इस अनुभाग के निर्देशन का कार्य सहायक निदेशक (सतर्कता) को दिया गया है। इस प्राधिकारी के नेतृत्व में यह अनुभाग व इसमें कार्य करने वाले कर्मचारी राज्य भर की नगरीय सस्थाओं के निर्णयों के विरुद्ध प्रस्तुत शिकायतों का समयबद्ध निस्तारण करने का प्रयत्न करते हैं।

7. विधिक कार्य

राजस्थान का यह निदेशालय अनेक विधिक कार्यों का भी सम्पादन करता है। निदेशालय में इस निमित्त एक सहायक निदेशक को उत्तरदायी बनाया गया है जो नगरीय सस्थाओं से सम्बन्धित समस्त रिट याचिकाओं, सिविल या दूसरे प्रकार के वाद तथा सेवा अधिकरण में की गयी अपीलें व निदेशालय में सम्बन्धित समस्त प्रकार के प्रकरणों की देखरेख और उन पर की जाने वाली प्रशासनिक कार्यवाही के लिए उत्तरदायी है। निदेशालय में इस हेतु निर्मित अनुभाग के अधिकारियों व कर्मचारियों से अपेक्षा की जाती है कि वह राज्य की नगरीय सस्थाओं के अन्तर्गत सम्बन्धित विधिक मामलों में विधि सलाहकारी, पैनल अधिवक्ताओं व प्रभारी अधिकारियों की नियुक्ति के प्रकरणों के अतिरिक्त राजस्थान नगरपालिका अधिनियम, 1959 की धारा 285 व 300 के प्रकरणों की जांच की कार्यवाही व अधिनियम के सशोधन/परिवर्तन तथा उसके अन्तर्गत

नियमों, उपविधियों, विनियमों, स्पष्टीकरण व व्ययों के प्रकरणों का परीक्षण व अभिशसाओं से सम्बन्धित विधिक कार्य करेंगे। यह शाखा सुनिश्चित करती है कि राज्य की नगरीय सस्थाओं द्वारा अनिवार्य कराये गए, चुगी, भवन व भूमि कर, व्यापार व व्यय करने व अन्य समस्त ऐसे ही निर्णयों में किसी प्रकार की विधि के उल्लंघन का मामला न बने। निदेशालय राज्य भर की नगरीय सस्थाओं को उनके द्वारा किसी प्रकार की विधिक सलाह मागे जान पर उन्हें यह उपलब्ध कराने का कार्य भी करता है।

8 अनुसन्धान, सूचना सग्रहण तथा वार्षिक प्रतिवेदन से सम्बन्धित कार्य

निदेशालय में, उसकी एक शाखा अनुसन्धान, सूचना सग्रहण तथा निदेशालय के वार्षिक प्रतिवेदन की तैयारी एवं उसके प्रशिक्षण से सम्बन्धित कार्य करती है। यह प्रकोष्ठ आवश्यक भावों का सफल, सूचना सग्रहण व डेटा बैंक के रूप में कार्य करते हुए अनुसन्धान सम्बन्धी अपने निर्धारित कर्तव्यों का निष्पादन करता है। यही शाखा समस्त सामान्य समितियों की बैठको, राज्य स्तरीय समितियों की बैठको, सम्मेलनों, सगोष्ठियों एवं वर्कशॉप के आयोजन के सम्बन्ध में भी आवश्यक तैयारी करती है। निदेशालय अथवा राज्य में नगरीय सस्थाओं से सम्बन्धित गठित विभिन्न प्रकार की समितियों तथा राजस्थान स्वायत्त शासन सस्था के तत्वाधान में आयोजित बैठको के प्रस्तावों के परीक्षण इत्यादि कार्य भी इसी के द्वारा किया जाता है। निदेशालय न केवल वर्ष भर में उसके स्वयं के द्वारा सम्पन्न गतिविधियों तथा कार्यकलापों का वार्षिक प्रतिवेदन प्रकाशित करता है अपितु राज्य में कार्यरत नगरपरिषद/पालिकाओं से उनके द्वारा वर्ष भर में सम्पन्न गतिविधियों का प्रतिवेदन अपने यहां मगवाता है। निदेशालय का अनुसन्धान प्रकोष्ठ नगरीय सस्थाओं द्वारा प्रस्तुत इन वार्षिक प्रगति प्रतिवेदनों में भ्रष्ट भावों एवं प्रस्तुत सूचनाओं का परीक्षण और पुनरीक्षण इस दृष्टि से करता है कि उन सस्थाओं ने अपने कार्यकलापों में राज्य सरकार की नगरीय विकास की नीति एवं इसी सन्दर्भ में निदेशालय द्वारा प्रेषित निर्देशों की पालना की है या नहीं। यह प्रकोष्ठ राज्य सरकार द्वारा समय-समय पर प्रस्तावित 20 सूत्री एवं इसी प्रकार के अन्य कार्यक्रमों की प्रगति व क्रियान्विति का भी कार्य देखता है।

उपरोक्त समस्त कार्यों के अतिरिक्त निदेशालय राज्य में नगरीय विकास हेतु कार्यशील समस्त नगरीय सस्थाओं एवं स्वायत्त शासन के कार्यशील मन्त्राई इत्यादि के लिए जिम्मेदार सस्थाओं की गतिविधियों और कार्य कलापों का

मूल्यांकन करता है और यदि आवश्यक हो तो उन संस्थाओं को सहायता व सलाह उपलब्ध कराता है। निदेशालय उन समस्त प्रश्नों का उत्तर भी तैयार करता है जो नगरीय संस्थाओं के सम्बन्ध में राज्य की विधानसभा के माननीय सदस्यों द्वारा उठाये जाते हैं। यह सुविदित है कि नगरीय संस्थाओं के द्वारा सम्पन्न किसी भी कार्य के बारे में यदि विधानसभा में कोई प्रश्न उठाया गया है तो स्थानीय निकायों के निदेशालय व निदेशक के रूप में उनका उत्तर निदेशालय के स्तर पर ही तैयार करना पड़ता है। निदेशक चूँकि राज्य सरकार के पदेन उप सचिव भी होते हैं इसलिए इस रूप में वह राज्य सरकार में नगरीय संस्थाओं से सम्बंधित संस्थाओं की सूचना पहुँचाता है और राज्य सरकार के दृष्टिकोण से नगरीय संस्थाओं की भी अवगत कराता है।

राज्य के स्थानीय निकाय निदेशालय द्वारा जो भूमिका राजस्थान में निष्पादित की जाती है यदि तटस्थ भाव से उसका मूल्यांकन किया जाये तो यह प्रतीत होता है कि निदेशालय अपनी अपेक्षित भूमिका का प्रभावी निष्पादन नहीं कर पा रहा है। निदेशालय से राज्य सरकार एवं नगरीय संस्थाओं के मध्य संबद्ध हेतु अथवा पुल का कार्य करने की अपेक्षा की जाती है। एक ओर तो निदेशालय से राज्य की समस्त नगरीय संस्थाएँ मार्गदर्शन की अपेक्षा करती हैं और दूसरी ओर राज्य सरकार भी ऐसा अनुभव करती है कि राज्य की स्थानीय संस्थाओं की समस्त समस्याओं से निदेशालय उन्हें अवगत करायेगा। किन्तु सभीक्षकों की राय में व्यावहारिक स्थिति यह है कि आज निदेशालय इन दोनों ही भूमिकाओं का प्रभावी निष्पादन नहीं कर पा रहा है। निदेशालय की कार्य प्रणाली का ऐसा यन्त्रीकरण हो गया है कि वर्षों से नगर पालिकाओं की समस्याओं का आँकलन करने के लिए उसने कोई राज्य स्तरीय सम्मेलनों का आयोजन नहीं किया है।

निदेशालय के निदेशक पद पर राजस्थान प्रशासनिक सेवा का अधिकारी नियुक्त किया हुआ है जबकि राज्य की जयपुर जैसी कतिपय ऐसी नगर परिषदें भी हैं जिनके प्रशासक के पद पर भारतीय प्रशासनिक सेवा के अधिकारी नियुक्त हैं। यह एक विचित्र विमंगति है कि निदेशालय के शीर्ष पर एक कनिष्ठ सेवा का प्राधिकारी नियुक्त है जबकि उसके नेतृत्व व नियन्त्रण में कार्य करने वाली नगर परिषदों में उससे उच्च सेवा का प्राधिकारी नियुक्त किया हुआ है। भारतीय प्रशासनिक सेवा के ये प्राधिकारी स्वामाविक रूप से अपने से कनिष्ठ सेवा के अधिकारियों, चाहे वह पद क्रम में उच्च स्थान पर ही नियुक्त क्यों न

हो, के निर्देशों की कितनी पालना करता होगा यह स्पष्ट करने की अधिक आवश्यकता नहीं है। ऐसे ही अनेक कारण हैं जिनसे राज्य का निदेशालय अधिक प्रभावी भूमिका नहीं निभा पा रहा है। इस स्थिति का एक और कारण यह भी है कि राज्य में नगरीय सस्थाओं के चुनाव बरों से नहीं हो पा रहे हैं। निर्वाचित नगर परिषदों के प्रभाव में नगर परिषदों/पालिकाओं में राज्य सरकार द्वारा प्रशासक नियुक्त किये हुए हैं। सविधान एवं अधिनियमों की अपेक्षा यह है कि नगरों में लोकतान्त्रिक शासन की स्थापना की जायेगी किन्तु व्यावहारिक स्थिति इसके प्रतिकूल है। ऐसी स्थिति में न केवल निदेशालय का अपितु राज्य के नगरीय स्थानीय निकायों का नोकरशाहीकरण हो गया है और उनकी कार्य-प्रणाली में जो लोकतान्त्रिक भावना दिखाई देने चाहिए थी वह दिखाई नहीं दे रही है। राज्य भर की नगरीय सस्थाओं को अब अनेक तन्त्रीकी कार्यों का निष्पादन करना होता है और स्थिति यह है उनके निष्पादन के लिए नगरी सस्थाओं के पास कोई तकनीकी रूप से प्रशिक्षित और दक्ष कर्मचारी पर्याप्त मात्रा में नहीं होते हैं। निदेशालय परिषदें ऐसा अनुभव करती हैं कि राज्य का स्थानीय निकाय निदेशालय उनकी समस्याओं को न तो राज्य सरकार तक प्रभावी ढंग से पहुँचा पा रहा है और न ही उन्हें समय समुचित मार्गदर्शन दे पा रहा है व्यावहारिक रूप से अनुभूत इस स्थिति का प्रतिकार राज्य सरकार के स्तर पर ही किया जा सकता है।

सन्दर्भ

1. मोहित मट्टाचार्य, स्टेट डाइरेक्ट्रीट्स ऑफ म्युनिसिपल एडमिनिस्ट्रेशन द इंडियन इन्स्टीट्यूट ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, नई दिल्ली, 1969, पृ. 12.
2. उपरोक्त,
3. श्रीराम माहेश्वरी, भारत में स्थानीय प्रशासन, लक्ष्मी नारायण प्रप्रवाल, पाणरा. 1984, पृ. 295.
4. रिपोर्ट ऑफ दी सरबन लोकल सेल्फ गवर्नमेंट बॉदेटी, मोराल, गवर्नमेंट सेंट्रल प्रेस, 1959, पृ. 73.

5. ग्रामीण नगरीय सम्बन्ध समिति के ये अंश मध्यप्रदेश शासन की उपरोक्त समिति के प्रतिवेदन में पृ 120 पर उद्धृत किये गये हैं।
6. निदेशालय स्थानीय निकाय विभाग द्वारा तैयार एक प्रगति प्रतिवेदन, (अप्रकाशित) जिसमें निदेशालय के 1950 से लेकर 1985 तक 35 वर्षों के विभागीय कार्यकलापों का प्रगति विवरण दिया गया है, से प्राप्त जानकारी पर आधारित।
7. उपरोक्त,
8. उपरोक्त,
9. राजस्थान नगरपालिका अधिनियम, 1959, धारा 283.
10. मह सूचना राजस्थान सरकार स्वायत्त शासन विभाग, जयपुर के पूर्व 1982-83, के प्रशासनिक प्रगति विवरण, में पृ. 1 पर दी गयी सूचना पर आधारित है।
11. उपरोक्त,
12. उपरोक्त,
13. निदेशालय का वार्षिक प्रतिवेदन, वर्ष 1968
14. राजस्थान सरकार, निदेशालय स्थानीय निकाय, जयपुर द्वारा जारी कार्य वितरण परिपत्र पर आधारित।
15. उपरोक्त,
16. निदेशालय का वार्षिक प्रतिवेदन, 1964
17. राजस्थान सरकार, निदेशालय, स्थानीय निकाय, जयपुर द्वारा जारी एक कार्य वितरण परिपत्र पर आधारित।
18. उपरोक्त,
19. निदेशालय का वार्षिक प्रतिवेदन, 1977-78
20. राजस्थान सरकार, स्वायत्त शासन विभाग के परिपत्र सह्या, स. ओड/एफ 19 (29)/डी एलवी/63/5775-69 दिनांक 25.10.79
21. उपरोक्त,
22. राजस्थान नगरपालिका अधिनियम, 1959 धारा (1) और 63 (1)
23. उपरोक्त, धारा 65 (12)

24. यह शक्ति राज्य सरकार ने इन प्राधिकारियों को अधिनियम की धारा 86 (2) के अन्तर्गत प्रत्यायोजित की है ।
25. राजस्थान नगरपालिका अधिनियम, धारा 114 (1) व 310 (ए) (1)
26. उपरोक्त धारा 277 व 278
27. उपरोक्त, धारा 261
28. उपरोक्त, धारा 285
29. उपरोक्त, धारा 300
30. राजस्थान सरकार की अधिसूचना स एफ8/84/एल एसजी/62-1, 6 अगस्त, 1962 जो, राजस्थान के विशेष गजट में 10 अगस्त 1962 को प्रकाशित, उद्धृत, होशियार सिंह, स्टेट सुपरविजन बोर्ड म्युनिसिपल एडमिनिस्ट्रेशन, ए केस स्टडी ऑफ राजस्थान, एसोसिएटेड पब्लिशिंग हाउस, नई दिल्ली, 1979, पृ. 22.
31. राज्य सरकार का परिपत्र सख्या 8/84/एलएसजी/62-1, अगस्त 6, 1962 जो राजस्थान के विशेष गजट में 10 अगस्त को प्रकाशित हुआ ।
32. उपरोक्त,
33. स्वायत्त शासन विभाग, राजस्थान सरकार के परिपत्र सख्या एफ 14 (13) डी एलजी/65-66/42944-43107 दिनांक 1 जनवरी, 1966
34. राजस्थान नगरपालिका अधिनियम, 1959, धारा 108 (सी)
35. राज्य सरकार का परिपत्र स एफ 4 (34) एलएमजी/ए/59 x 11 दिनांक 13 नवम्बर, 1959 उद्धृत, डॉ. होशियार सिंह, पूर्वोक्त, पृ. 22
36. राजस्थान सरकार के परिपत्र एफ 8 (84) एलएमजी/62 दि. 24 अगस्त 1962
37. राजस्थान नगरपालिका सेवा नियम 1961 के अन्तर्गत यह अधिकार निदेशक में निहित है । नियम 7 नियुक्तियों के तीन तरीकों का विवरण दिया गया है । विस्तृत विवरण हेतु यह नियम स्पष्ट है ।
38. राजस्थान म्युनिसिपल सर्विस रूल्स, 1961 धारा 114 धोर 310
39. उपरोक्त, धारा 26 चार्ट चतुर्थ

- 40 उपरोक्त, धारा 49 पार्ट आठ
41. उपरोक्त, धारा 86
- 42 उपरोक्त, धारा 310, 51
- 43 निर्देशक को यह अधिकार राजस्थान सरकार, स्वायत्त शासन विभाग के परिपत्र सह्या एफ 8 (84) एलएसजी/62 दिनांक 24 अगस्त, 1962 के अन्तर्गत प्राप्त है ।

ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभाग

राजस्थान में ग्रामीण अंचलों के विकास और पंचायती राज संस्थाओं में सम्बन्धित राज्य स्तरीय प्रशासनिक विभाग को ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभाग के नाम से जाना जाता है। राजस्थान में पंचायत विभाग एवं विकास विभाग दो पृथक्-पृथक् विभागों के रूप में कार्य कर रहे थे जिन्हें 1959 में, पंचायत एवं विकास विभाग के रूप में संयुक्त किया गया तथा 1982 में राज्य सरकार के एक निर्णय द्वारा इस विभाग का नाम परिवर्तित कर ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभाग कर दिया गया है। यह सर्व विदित है कि ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज एक दूसरे के पर्यायवाची बन गये हैं। किसी भी प्रकार के ग्रामीण विकास की परिकल्पना पंचायती राज संस्थाओं के बिना नहीं की जा सकती और पंचायती राज की संस्थाएँ अनिवार्यतः ग्रामीण विकास के प्रयोजन के लिए ही अभिकल्पित की गई हैं। इसी अन्यान्योन्माश्रितता और पारस्परिकता के कारण राजस्थान राज्य की सरकार ने पृथक्-पृथक् कार्य कर रहे दो विभागों को मिलाकर एक दिया है। यहाँ यह दोहराना अनावश्यक प्रतीत होता है कि राजस्थान वह अग्रणी राज्य है जिसने संविधान में निर्दिष्ट पंचायती राज संस्थाओं को सबसे पहले राजकीय सरक्षण प्रदान किया और इसके माध्यम से इस गिछड़े हुए राज्य के लिए ग्रामीण विकास के धन सङ्कल्प को अभिव्यक्ति दी। इस विभाग की वर्तमान संरचना और कार्यकरण पर विचार करने से पूर्व इसकी ऐतिहासिक पृष्ठभूमि से अवगत होना सुमंगल होगा।

ऐतिहासिक पृष्ठभूमि

राजस्थान में, पंचायती राज संस्थाओं का प्रादुर्भाव उनकी देगी रिया-

सतों के काल में ही होने के संकेत मिलते हैं। स्वतन्त्रता के पूर्व, बीकानेर ऐसी पहली देशी रियासत थी जहाँ 1928 में ही ग्राम पंचायत अधिनियम पारित करके ग्राम पंचायत को वैधानिक आधार प्रदान कर दिया गया था।¹ इसी प्रकार तत्कालीन जयपुर राज्य में भी ग्राम पंचायत अधिनियम 1938 में पारित किया गया जिसे 1943 की संविधान सुधार समिति के सुझावों के अनुरूप 1944 में संशोधित रूप में पुनः पारित करके कार्यान्वित किया गया। इसी प्रकार तत्कालीन सिरोही राज्य में 1943 में, भरतपुर में 1944 में और करीली राज्य में 1949 में ग्राम पंचायत अधिनियम पारित किया गया।²

सन् 1937 में अधिकांश प्रान्तों में भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस की सरकार बनाने तथा सुप्रसिद्ध रिपन प्रस्ताव के पारित होने के बाद ब्रिटिश भारत के विभिन्न प्रान्तों और मैसूर तथा बड़ौदा जैसी देशी रियासतों में पंचायतों के निर्माण के लिए सक्रिय कदम उठाये गये। राजस्थान में सादिक अली पंचायती राज अध्ययन दल ने अपनी रिपोर्ट में यह अंकित किया है कि इन प्रान्तों के उदाहरण का अनुसरण करते हुए राजस्थान की अनेक रियासतों ने ग्राम स्तर पर जन प्रतिनिधि संस्थाओं के महत्व और आवश्यकता को अनुभव किया। इसी आवश्यकता के अनुरूप जोधपुर, भरतपुर, जयपुर, सिरोही, उदयपुर, करीली, बीकानेर, कोटा, बूंदी, झालावाड़, टोंक और शाहपुरा के देशी राज्यों तथा रियासतों ने इन संस्थाओं के गठन की दिशा में कदम उठाये थे, यद्यपि उनका दृष्टिकोण व्यापक नहीं था।³

राजस्थान राजादों के पश्चात् ही ऐसा प्रथम राज्य नहीं है जिसने पंचायती राज को सर्वप्रथम अपना देने में पहल की यद्यपि राजादों के पूर्व भी राजस्थान में पंचायत प्रणाली का संशुद्ध आधार विद्यमान था और नये राज्य को विरासत में, चाहे अनियमित सी ही मही, पंचायतों की एक प्रणाली अवश्य प्राप्त हुई थी।⁴

राजस्थान में 1949 में 'मुख्य पंचायत अधिकारी' के अधीन पंचायत विभाग की स्थापना की गयी। फरवरी, 1950 में राजस्थान सरकार ने अपने एक प्रादेश द्वारा पंचायत विभाग का सहकारी विभाग में समावेशन कर दिया।⁵ इसके परिणाम स्वरूप 'रजिस्ट्रार, सहकारी समितियाँ' का नाम परिवर्तित कर 'रजिस्ट्रार सहकारी समितियाँ और ग्राम पंचायत' रख दिया गया। 1950 में संविधान के प्रवर्तित होने के पश्चात् और विशेष तौर से 1951-52 में प्रथम पंच वर्षीय योजना के प्रारम्भ होने पर देश में ग्रामीण उत्थान हेतु ग्राम विकास के कार्यक्रमों को जो सरकारी प्रोत्साहन मिला उसके परिणाम स्वरूप पंचायत

विभाग के कार्य में भारी वृद्धि हो गयी। इस परिवर्तित स्थिति का प्रभाव यह हुआ कि पंचायत विभाग को सहकारी समितियों से हटाकर पुनः मुख्य पंचायत अधिकारी के अधीन कर दिया गया जिसे दूसरे दर्जे के विभागाध्यक्ष का स्तर प्रदान किया गया। पंचायत विभाग के लिए जो पद रजिस्ट्रार (सरकारी समितियाँ) के महा सृजित किये गये थे उन्हें भी यथारूप नये विभाग की स्थानान्तरित कर दिया गया।

1951 में, पंचायत विभाग का सर्वोच्च अधिकारी मुख्य पंचायत अधिकारी था जिसके अधीन कुल 5 राजपत्रित अधिकारी कार्यशील थे। इन अधिकारियों के अधीनस्थ भ्रष्टाचारिक सेवा के कार्मिकों में एक कार्यलय अधीक्षक, 12 वरिष्ठ लिपिक और 24 कनिष्ठ लिपिक भी कार्यशील थे।¹⁶ 1953 तक राजस्थान के विभिन्न भागों में एक से अधिक पंचायत अधिनियम प्रवर्तित होने में अनेक प्रशासनिक कठिनाईयाँ विद्यमान थी। इन्हीं कठिनाईयों को दूर करने के उद्देश्य से राजस्थान की विधानसभा ने राजस्थान पंचायत अधिनियम, 1953 पारित किया जिसे राष्ट्रपति के अनुमोदन के पश्चात् 1 जनवरी 1954 से राज्य में प्रभावी माना गया है।¹⁷ इस अधिनियम के अन्तर्गत राज्य में ग्राम पंचायतों का गठन किया गया है। 1954 में इस विभाग में 24 निरीक्षक और 30 सहायक निरीक्षक कार्य कर रहे थे जिनकी संख्या 1958 में बढ़कर क्रमशः 27 और 52 हो गयी।

सन् 1958 में विभाग की प्रशासनिक संरचना में महत्वपूर्ण परिवर्तन हुआ। इन परिवर्तनों के अनुसार विभाग के शीर्षस्थ अधिकारी मुख्य पंचायत अधिकारी का पदनाम परिवर्तित कर निदेशक पंचायत कर दिया गया। 1958 के परिवर्तन के पश्चात् इस विभाग में एक उपनिदेशक, दो पंचायत सहायक निदेशक, 20 जिला पंचायत अधिकारी, 19 वरिष्ठ लिपिक 8 कनिष्ठ, लिपिक तथा लेखापाल, स्टेनो, सांख्यिकी सहायक इत्यादि के एक एक नए पदों का सृजन किया गया।¹⁸

विकास विभाग

राष्ट्रीय स्तर पर जब 1952 में सामुदायिक विकास कार्यक्रम आरम्भ किया गया तो इस कार्यक्रम को राजस्थान राज्य में गति देने के निमित्त राज्य सरकार ने विकास विभाग की स्थापना की। तत्कालीन वित्त सचिव तो ही इस विभाग के शीर्षस्थ स्तर पर विकास आयुक्त भी मनोनीत किया गया। पूरे राज्य में विकास के कार्यक्रमों को प्रशासन के विभिन्न स्तरों पर गति प्रदान करने के लिए कुछ अधिकारियों की उत्तरदायी बनाया गया है। इस क्रम में राज्य स्तर

पर विकास आयुक्त, जिला स्तर पर जिलाधीश, खण्ड स्तर पर विकास अधिकारी और ग्राम स्तर पर ग्राम सेवक को दायित्व दिये गये हैं। राज्य स्तर पर विकास विभाग के सर्वोच्च प्राधिकारी विकास आयुक्त को विकास कार्यक्रमों से सम्बद्ध समस्त विभागों के मध्य सहयोग और समन्वय बनाये रखने का प्रमुख उत्तरदायित्व सौंपा गया। यही नहीं विकास कार्यक्रमों को कार्यान्वित करने के लिए एक विकास निदेशालय भी बनाया गया जिसका प्रमुख अधिकारी विकास निदेशक था। यह अधिकारी सचिवालय और निदेशालय दोनों के दायित्वों का एक साथ निर्वाह करता था। इसलिए इसे निदेशक के साथ साथ पदेन उपसचिव का दर्जा भी प्रदान किया गया है और उसकी सहायता के लिए उप निदेशक तथा अन्य प्राधिकारी भी नियुक्त किये गये।⁹

1956 में जब राजस्थान का पुनर्गठन हुआ तो तत्कालीन सरकार ने राज्य के विकास की महत्ता को रेखांकित करते हुए वित्त सचिव से विकास आयुक्त का पद पृथक् कर नियोजन आयुक्त का एक पद सृजित कर दिया और उसे राज्य के विकास कार्यक्रमों का उत्तरदायित्व दे दिया। नियोजन आयुक्त की सहायता के लिए विकास निदेशक और संयुक्त निदेशक राज्य स्तर पर तथा जिलाधीश को पदेन जिला विकास अधिकारी का दायित्व भी दे दिया। इसी प्रकार सब डिवीजन स्तर पर सब डिवीजन अधिकारी की सहायता के लिए सहायक जिलाधीश और प्रथम श्रेणी के मजिस्ट्रेट की सहायता और सेवाएँ भी उपलब्ध करायी गयी ताकि ये अधिकारी सब डिवीजन स्तर पर संचालित किये जा रहे विकास कार्यक्रमों में प्रभावी समन्वय एवं सहयोग स्थापित कर सकें। सब डिवीजन स्तर से नीचे तहसील स्तर पर भी तहसीलदार और अतिरिक्त तहसीलदार को इस कार्य में इसलिए सम्बद्ध किया गया ताकि ये दोनों अधिकारी चतुर रहे विकास कार्यक्रमों का प्रभावी पर्यवेक्षण और समन्वय कर सकें।

पंचायत एवं विकास की स्थापना

राजस्थान सरकार ने 28 मार्च 1959 को जारी अपने आदेश के माध्यम से पंचायत विभाग का विकास विभाग में विलय कर दिया और पंचायत विभाग के अधीन कार्यरत सचिवालय स्तर पर अधिकारी एवं क्षेत्रीय नमंत्रारियों की सेवाएँ विकास विभाग को हस्तान्तरित कर दी गयी।¹⁰ पंचायत एवं विकास विभाग का सम्मेलन होन पर पंचायत निदेशक को पहले तो उप विकास आयुक्त बनाया गया और बाद में उसे संयुक्त विकास आयुक्त का स्तर प्रदान किया गया। इन दोनों विभागों के विलयन के आदेश यद्यपि 1959 में जारी कर दिए गये थे किन्तु विलयन की प्रक्रिया 13 अगस्त 1962 को पूर्ण हुई।

ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभाग

राजस्थान सरकार ने 1982 में पंचायत एवं विकास विभाग का नाम परिवर्तित कर ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभाग कर दिया।¹¹ यहाँ यह उल्लेखनीय है कि पंचायती राज की न्यूनताओं और विफलताओं पर 1981-82 में राजस्थान में परिचर्चा का एक विशेष वातावरण बना। 1982 में ही बीकानेर में पंचायती राज पर एक सम्मेलन आयोजित किया गया जिसमें पंचायती राज को सशक्त बनाने के लिए न केवल महत्वपूर्ण विचार विमर्श हुआ अपितु अनेक निर्णय भी किये गये। पंचायती राज एवं विकास से सम्बन्धित इस विभाग का नाम परिवर्तित करने का निर्णय भी इस विचार विमर्श के परिणाम स्वरूप किया गया था। 1982 में इस प्रक्रिया के अन्तर्गत विभाग की प्रशासनिक संरचना में कोई विशेष परिवर्तन नहीं किया गया।

विभाग भी और निदेशालय भी

यहाँ विशेष रूप से उल्लेखनीय है कि ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज से सम्बन्धित यह विभाग सचिवालय परिसर में दक्षिणांचल में एक विशेष भवन में स्थित है। इसकी संरचना से यह तथ्य उद्घटित होता है कि इसके द्वारा एक साथ दो भूमिकाओं का निर्वाह किया जा रहा है। एक ओर तो, राजस्थान सरकार के ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभाग तथा दूसरी ओर पंचायती राज के निदेशालय की भूमिका दोनों इसमें संयुक्त कर दी गयी है। आगामी गठनात्मक विवरण में दिए जा रहे चार्ट के माध्यम से यह तथ्य और अधिक स्पष्टी तरह से स्पष्ट किया जा रहा है कि सचिवालय स्थित इस विभाग की संरचना में ही निदेशालय की संरचना का समावेशन भी हो गया है।

ऐसा नहीं है कि सचिवालय स्तरीय प्रशासनिक विभाग और उससे निदेशालय की यह संयुक्त भूमिका केवल इसी विभाग के द्वारा निभायी जाती है। वस्तुतः यही स्थिति स्थानीय निकाय विभाग और निदेशालय, पर्यावरण विभाग और उसका निदेशालय तथा कुछ और विभागों के सम्बन्ध में भी पायी जाती है। इसलिए यह कोई आश्चर्य की बात नहीं है कि राज्य स्तरीय प्रशासनिक विभाग तथा पंचायती राज निदेशालय की भूमिकाओं को संयुक्त कर दिया गया है। राजस्थान सरकार के ग्रामीण विकास एवं पंचायती विभाग तथा पंचायत राज का निदेशालय दोनों एक ही संरचना में संयुक्त हो गये हैं और इसमें नियुक्त पदाधिकारियों को निदेशालय तथा प्रशासनिक विभाग दोनों के पद नाम और दायित्व दिये गये हैं। इसी के अनुरूप संयुक्त भूमिका का निर्वाह करने की अपेक्षा उनसे की जाती है।

ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभाग का प्रशासनिक संगठन

मन्त्री		विकास आयुक्त	
		निदेशक एवं विशिष्ट शासन सचिव	
उप सचिव एवं पदेन	मुख्य लेखाधिकारी	सांख्यिकी अधिकारी	उपनिदेशक
उपविकास आयुक्त (1)	लेखाधिकारी (2)	महादक/महा.सहादक	समन्वय उप निदेशक
उपविकास आयुक्त एवं महायक लेखाधिकारी		(पोषाहार) (राजस्थान विकास)	अधिकारी (प्रा. शि.)
प्रवर सचिव (2)	(7)		
उप विकास आयुक्त एवं		वरिष्ठ नगर नियोजक	
पदेन उप सचिव (1)			
महायक विधि प्रारूपकार		सहायक विकास आयुक्त	सहायक अभियन्ता

वर्तमान संगठन

जहाँ तक ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभाग के संगठन का प्रश्न है इसके संगठन में अधिकारियों और कर्मचारियों की संख्या यत्किंचित परिवर्तन के पश्चात् बड़ी है जो 1959 में थी। उसके पश्चात् आवश्यक होने पर यत्र-तत्र किंचित परिवर्तन किया जाता रहा है। वर्तमान में इस विभाग का राज-नीतिक अध्यक्ष एक पंचायती राज मन्त्री है। यह मन्त्री कभी कैबिनेट स्तर का और कभी राज्यमन्त्री स्तर का होता है। उपरोक्त चार्ट के माध्यम से इस विभाग के नवीनतम प्रशासन संगठन की बली-भाति आत्मसात् किया जा सकता है।¹²

उपरोक्त चार्ट के माध्यम से ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभाग का नवीनतम संगठन या इसकी संरचना पूर्णतः स्पष्ट हो जाती है। चार्ट में व्यक्त सभी पदाधिकारियों का उनके दायित्वों सहित सक्षिप्त विवरण देना अध्य-यन की सुविधा की दृष्टि से प्रासंगिक है।

मन्त्री ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज

ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभाग की इस राज्य स्तरीय संरचना का राज्य मन्त्रिपरिषद् में राजनीतिक प्रभारी एवं कैबिनेट मन्त्री होता है। कभी कभी इस विभाग का राजनीतिक नेतृत्व किसी राज्य मन्त्री को भी दे दिया जाता है। ऐसा करते समय राज्यमन्त्री को इस विभाग का स्वतन्त्र प्रभारी बनाते हुए प्रायः कैबिनेट मन्त्री जैसी ही स्वतन्त्रता प्रदान की जाती है। मन्त्री होने के नाते इस विभाग के समस्त कार्यकलापों पर उसका नियंत्रण रहता है। किसी भी लोकतान्त्रिक प्रक्रिया में यह एक सुविदित तथ्य है कि विभाग के निर्णय अन्तिम रूप से मन्त्री द्वारा ही लिये जाते हैं और यदि वे निर्णय अधोनस्थ प्रशासनिक अधिकारियों द्वारा भी लिए जाते हैं तो उन पर मन्त्री की पूर्वानुमति या सहमति प्रायः पत्रावलियों पर ले ली जाती है। राजस्थान राज्य के लिए ग्रामीण विकास की योजनाओं का निर्माण और उनकी कार्यान्विति के लिए आवश्यक संगठन का विकास तथा उनके पदाधिकारियों और कर्मचारियों की मर्ती, उनके निर्देशन, उनका समन्वय तथा आवश्यक होने पर उनसे उनके कार्यकलापों का प्रतिवेदन भी पंचायत राज मन्त्री के द्वारा माया जा सकता है।

इसी प्रकार, राजस्थान में पंचायती राज विभाग का मन्त्री होने के नाते यह यह सुनिश्चित करता है कि राज्य में पंचायती राज की सभी संस्थाएँ प्रभावी तरीके से काम करें। पंचायती राज संस्थाओं के सामयिक चुनावों का आयोजन, उनके निर्वाचन क्षेत्रों का परिसीमन, पदाधिकारियों की शिक्षाएँ, उनमें समन्वय,

संस्थाओं को आवश्यक घन राशि उपलब्ध कराना तथा उनके द्वारा किये जाने वाले कार्यकलापों पर नियन्त्रण करना उसके कार्यक्षेत्र की परिधि में आता है। मन्त्री यह देखता है कि राज्य में कार्यशील पचायती राज की सभी संस्थाएँ उन उद्देश्यों की पूर्ति में निरन्तर सलग्न रहे जिन उद्देश्यों के लिए उनकी रचना और अभिव्यक्ति की गयी है। मन्त्री यह भी सुनिश्चित करता है कि पचायती राज की संस्थाओं के पदाधिकारी नियमानुसार कार्य करें और नियमों की पालना करने की स्थिति में निर्वाचित पदाधिकारियों के विरुद्ध नियमानुसार निलम्बन इत्यादि की कार्यवाही भी उनके द्वारा की जा सकती है। संक्षेप में, ग्रामीण विकास एवं पचायती राज के प्रभावी कार्यकरण को सुनिश्चित करने के लिए वह अपने अधीनस्थ अधिकारियों को आवश्यक निर्देश देता है और यह देखता है कि उन निर्देशों की पालना भी की जा रही है। समीक्षकों की यह कि मान्यता है कि पचायती राज की संस्थाओं को सक्रिय बनाये रखने और उनमें उत्साह का संचार करने में मन्त्री की भूमिका महत्वपूर्ण होती है। यदि पचायती राज का मन्त्री उन संस्थाओं के कार्यकलापों में मनबल रूचि लेता रहे तो संस्थाओं के पदाधिकारी प्रतिबद्धता के साथ कार्यवाही करने में सकोच करेंगे। इसके विपरीत यदि मन्त्री के द्वारा भी इन संस्थाओं के कार्यकरण में रुचि नहीं ली जाती है तो पचायती राज की संस्थाओं में अव्यवस्था परिव्याप्त होने की आशंका रहती है।

विकास आयुक्त

जैसा कि पूर्व में सकेत किया जा चुका है, विकास आयुक्त, विकास विभाग का सर्वोच्च प्रशासनिक अधिकारी है। यह ग्रामीण विकास एवं पचायती राज विभाग का ऐसा प्रभारी वरिष्ठ प्रशासनिक अधिकारी है जो इस विभाग के सम्बन्ध में मन्त्री का प्रमुख परामर्शदाता होता है। ग्रामीण विकास की नीतियों के निर्धारण और पचायती राज संस्थाओं में कुशल कार्यकरण हेतु आवश्यक नीतियाँ बनाने और उसके बारे में मन्त्री को सलाह तथा परामर्श उपलब्ध कराना उसका प्रमुख कार्य होता है। विकास आयुक्त का पद एक ऐसा पद है जो अन्य प्रशासनिक विभागों की गतिविधियों को भी प्रभावित करता है। वस्तुतः राज्य में विकास हेतु अभिप्रेरित जितने भी प्रशासनिक विभाग राज्य स्तर पर कार्यरत हैं उन सबको किसी न किसी स्तर पर विकास विभाग से सम्बन्ध रखना होता है। सिविल, विद्युत, कृषि, खाद्य, नागरिक आपूर्ति, परिवहन, संचार, यातायात, चिकित्सा आदि ऐसे प्रशासनिक विभाग हैं जिन्हें अपनी विकासात्मक गतिविधियों में किसी न किसी स्तर पर विकास आयुक्त से परामर्श करना होता है और कभी-कभी कुछ परियोजनाओं पर उनकी आशिक अनुमति लेनी होती है। सरकार का प्रमुख परामर्शदाता होने के नाते ग्रामीण विकास से सम्बन्ध में मुख्य-

मन्त्री भी उससे परामर्श की अपेक्षा रखते हैं और आवश्यक होने पर प्रशासनिक समन्वय की दृष्टि से उसीको निर्देश भी देते हैं। विकास आयुक्त का पद इतना महत्वपूर्ण है कि राज्य की प्रशासनिक संरचना के वरिष्ठतम भारतीय प्रशासनिक सेवा के अधिकारियों में से इस पद पर नियुक्ति की जाती है।

यहां यह उल्लेखनीय है कि विकास आयुक्त का पद एक ऐसा पद है जो ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभाग के शीर्ष पर सचिवान्वयी संरचना का अनन्य भाग है। इस पद का पंचायती राज के निदेशालय में कोई प्रत्यक्ष सम्बन्ध नहीं होना, यद्यपि निदेशालय उसके नियन्त्रण में निर्देशित होता है।

निदेशक एवं विशिष्ट शासन सचिव

ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभाग के निदेशालय की संरचना का यह सर्वोच्च प्रशासनिक पद है। इस पद पर भी भारतीय प्रशासनिक सेवा के वरिष्ठ अधिकारी को ही नियुक्त किया जाता है। इस पद का धारक एक माघ दोहरे दायित्वों का निष्पादन करता है एक ओर तो वह पंचायती राज के निदेशालय का शीर्षस्थ प्राधिकारी अर्थात् निदेशक का दायित्व निभाता है तथा दूसरी ओर वह राज्य के ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभाग की सचिवान्वयी स्थित शासकीय संरचना के विशिष्ट शासन सचिव की भूमिका का निर्वाह करता है। इन दोनों भूमिकाओं का निर्वाह करते हुए उसे यह सुनिश्चित करना होता है कि राज्य सरकार द्वारा ग्रामीण विकास की जो नीतियाँ बनायी जायें वे क्रियान्वयन की दृष्टि में व्यावहारिक बन सकें। वह विकास आयुक्त के अनवरत निर्देशन में रहते उन्हें यह परामर्श और सूचनाएँ उपलब्ध कराता है कि राज्य में किस प्रकार के विकास कार्यक्रमों की आवश्यकता किन किन क्षेत्रों में है। विकास के कार्यक्रम के निर्माण की दृष्टि से आवश्यक सूचनाएँ वह राज्य में कार्यरत अधीनस्थ अधिकारियों से मागवाता है और आवश्यकता होने पर अपने उच्च-धिकारियों अर्थात् विकास आयुक्त को प्रस्तुत करता है।

पंचायती राज विभाग का निदेशक होने के नाते उसका गुरुत्तर दायित्व है कि वह समस्त पंचायती राज संस्थाओं के कार्यक्रमों की कुशलता और प्रभाव-शीलता में वृद्धि हेतु आवश्यक उपाय करे। पंचायती राज की सभी स्तरों की संस्थाओं का निर्देशन, पर्यवेक्षण और समय-समय पर उनका नियन्त्रण करता है। पंचायती राज संस्थाएँ अपने कार्य प्रतिवेदन भी निदेशक को प्रस्तुत करती हैं। निदेशक से यह आशा की जाती है कि वह राज्य में कार्यशील समस्त पंचायती राज संस्थाओं, विशेष तौर पर जिला परिषदों तथा निष्पादनीय द्वारा पंचायत

समितियों, का वर्ष में आवश्यकतानुसार दौरा कर यह सुनिश्चित करें कि उनके द्वारा निष्पादित की जा रही भूमिका जनता और सरकार की अपेक्षाओं के अनुरूप हो।

निदेशक, पंचायती राज से सम्बन्धित इस ग्रामीण विकास और पंचायत विभाग पर पूर्ण प्रशासकीय नियन्त्रण रखता है। इस विभाग और निदेशालय की संरचना में कार्य करने वाले समस्त अधिकारी और कर्मचारी उसके सीधे नियंत्रण और अनुशासन में कार्य करते हैं। सभी पंचायती राज संस्थाओं के नियमानुसार वार्षिक बजट के निर्माण और अनुमोदन की प्रक्रिया को समयानुकूल निश्चित और निर्धारित करता है। पंचायती राज संस्थाओं के द्वारा विकास के जिन कार्यक्रमों का निष्पादन किया जाता है उनके लक्ष्यों की प्राप्ति से सम्बन्धित प्रतिवेदन समय समय पर उनसे मगवाता रहता है और उनके द्वारा प्रस्तुत प्रतिवेदनों की सूचनाओं का सफलतापूर्वक करते हुए विकास आयुक्त के माध्यम से मंत्री को आवश्यकता होने पर प्रस्तुत करता है। पंचायती राज निदेशालय का निदेशक होने के नाते वह यह भी देखता है कि इन संस्थाओं के कार्य को गति प्रदान करने की दृष्टि से केंद्रीय सरकार को किस तरह की सहायता और मदद लेने के लिए प्रस्ताव भेजे जा सकते हैं। वह अन्य राज्यों के साथ भी पंचायती राज की संरचना और कार्यकरण के सम्बन्ध में आवश्यक तालमेल और समन्वय रखता है।

निदेशालय का शीर्षस्थ अधिकारी होने के नाते राज्य में समस्त जिला परिषदों में और पंचायत समितियों में कमशः कार्यकारी अधिकारियों तथा विकास अधिकारियों की नियुक्ति के आदेश उन्हीं के माध्यम से जारी किये जाते हैं। राज्य में कार्यशील पंचायत समितियाँ और जिला परिषदें तथा यदि आवश्यक हो तो ग्राम पंचायतें भी, उनके द्वारा अनुभूत समस्याओं पर अपने प्रतिवेदन निदेशालय को भेजती हैं। इस संदर्भ में निदेशक का यह कर्तव्य है कि ऐसे प्राप्त प्रतिवेदनों पर आवश्यक कार्यवाही करे। सभीसकों की मान्यता है कि राज्य में पंचायती राज की संस्थाओं को गतिशील बनाये रखने में निदेशक की भूमिका महत्वपूर्ण होती है। इस पद पर नियुक्त अधिकारी यदि सक्रिय, गतिशील और उत्साही हो तो राज्य भर की पंचायती राज संस्थाओं में भी प्राण संचारित करता है और यदि इस पद पर नियुक्त अधिकारी शिथिल हो तो पंचायती राज के कार्यों की गति में शिथिलता भी आ सकती है।

राज्य में पंचायती राज संस्थाओं के सम्बन्ध में जो अधिनियम प्रवर्तित हुए हैं उनमें अनुभूत कठिनाईयों के संशोधन के लिए राज्य सरकार को वह आव-

अधिक सुझाव प्रेषित करना है और यदि राज्य सरकार निर्देश दे तो सशोधन के स्वरूप बनाकर उसी के द्वारा प्रस्तुत किये जाते हैं। राज्य के सांसद और राज्य विधानसभाओं में निर्वाचित जन प्रतिनिधि भी पंचायती राज समस्याओं को सम्मेलनों के बारे में निर्देशक पंचायती राज को ही प्राथमिक रूप से सम्पर्क करते हैं और उसके उत्तर में असन्तुष्ट होने के पश्चात् ही वे मन्त्री का हस्तक्षेप आमन्त्रित करते हैं। कुल मिलाकर यह कहा जा सकता है कि समस्त पंचायती राज समस्याएँ उनमें कार्यशील पदाधिकारी जन प्रतिनिधि और आम जनता ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज से सम्बद्ध समस्याओं के निदान के लिए निर्देशक से सम्पर्क करती हैं और निर्देशक भी अपनी सीमाओं में रहते हुए यथा शक्ति उनका समाधान करने की चेष्टा करता है।

मन्त्री, विकास आयुक्त तथा निर्देशक एवं विशिष्ट शासन सचिव ये तीन ऐसे शीर्षस्थ प्राधिकारी हैं जो ग्रामीण विकास और पंचायती राज की नीतियों का निर्धारण करते हैं और उन निर्धारित नीतियों के निष्पादन की प्रक्रिया पर प्रभावी पर्यवेक्षण और नियन्त्रण भी करते हैं। इन प्राधिकारियों के अधीन निर्देशालय एवं विभाग की संरचना में अन्य अनेक वरिष्ठ अधिकारी कार्यशील हैं जिनके दायित्वों का विवरण, राज्य सरकार के कार्य विभाजन आदेश के अनुसार प्रागामी विवरण में प्रस्तुत किया जा रहा है।

उप सचिव एवं उप विकास आयुक्त ए-1

यह पद इस विभाग का, निर्देशक के अधीन सबसे महत्वपूर्ण पद है। इस पद पर राजस्थान प्रशासनिक सेवा का कोई वरिष्ठ अधिकारी नियुक्त किया जाता रहा है। विभागीय कार्य विभाजन निर्देशों के अनुसार यह पदधारी निम्नांकित कार्यों के लिए उत्तरदायी बनाया गया है :¹³

1. मुख्यालय पर नियुक्त कर्मचारी वृद्धि में सम्बन्धित सभी संस्थापन मामलों या नियुक्ति, पदस्थापन, स्थानान्तरण, जवाब, दण्ड, विभागीय पदोन्नति समिति इत्यादि,
2. जिस परिपद में नियुक्त मुख्य कार्यकारी अधिकारियों, उप सचिवों एवं पंचायत समितियों के विकास अधिकारियों में सम्बन्धित संस्थापन एवं जीव से सम्बन्धित मामलों,
3. विभाग में नियुक्त सभी सहायक अभियन्तों तथा वरिष्ठ अभियन्ताओं के स्थापन संबंधी मामलों,

- 4 पंचायती राज की एन आर ई पी, आई आर डी पी जैसी योजनाओं का पंचायती राज संस्थाओं को हस्तान्तरण और उनके कार्यान्वयन का अनुभवण (मॉनीटर करना),
5. अकाल राहत कार्यों के अन्तर्गत कार्यों का आवंटन तथा पंच वर्षीय योजनाओं का निरूपण एवं अनुभवण,
- 6 ग्राम स्वास्थ्य मार्गदर्शक एवं दवाइयों से सम्बन्धित अनुभाग के मामले, तथा हैण्डपम्पो की स्थापना तथा उनके सधारण से सम्बन्धित मामले,
7. वार्षिक प्रगति विवरण की समीक्षा से सम्बन्धित अनुभाग के मामले,
- 8 जन भ्रमाव अभियोगों का अनुभवण, मन्त्रिमण्डल के निर्णयों, सचिवों की बैठकों और ओ एण्ड एम. तथा प्रशासनिक सुधार से सम्बन्धित मामले,
- 9 बजर भूमि विकास,
10. विकास प्रायुक्त एवं निदेशक ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज के निरीक्षण टिप्पणियों से सम्बन्धित मामले,
11. वाहनों का आवंटन और सधारण, कार्यालय भवन का सधारण और टेलीफोन उपलब्ध कराने से सम्बन्धित मामले ।

यह अधिकारी विभागीय कार्य विभाजन आदेशों के अनुसार उपर्युक्त समस्त मामलों के निस्तारण के लिए औपचारिक रूप से उत्तरदायी बनाया गया है । इन मामलों के साथ ही वह उन समस्त कार्यों को निष्पादित करने के लिए भी उत्तरदायी है जो उसे समय समय पर निदेशक या विकास प्रायुक्त या मन्त्री महोदय द्वारा निर्दिष्ट किये जायें ।

उप सचिव एवं उप विकास प्रायुक्त ए-2

यह अधिकारी निम्नांकित कार्यों के लिए उत्तरदायी है

1. पंचायती राज संस्थाओं के समस्त कर्मचारी वृद्ध-मन्त्रालयिक कर्मचारियों ग्राम विस्तार कार्यकर्ताओं, चालकों, पशुपालन एवं चतुर्थ श्रेणी कर्मचारियों से सम्बन्धित संस्थापन सम्बन्धित समस्त मामले,
- 2 पंचायत विस्तार अधिकारियों, ग्रामयोग विस्तार अधिकारियों, इत्यादि से सम्बन्धित समस्त संस्थापन मामले,
- 3 पंचायती राज कर्मचारी सभ और ग्रामसेवक सभ की मांगों से सम्बन्धित मामले,

4. लेखाकार, कनिष्ठ लेखाकारों, वरिष्ठ लिपिकों, कनिष्ठ लिपिकों तथा जिला परिषदों एवं पंचायत समितियों में नियुक्त लेखाकारों से सम्बन्धित समस्त संस्थापन मामले,
5. विकास सहायकों, सहकारिता प्रसार अधिकारियों और कृषि विस्तार अधिकारियों से सम्बन्धित समस्त संस्थापन मामले ।

उप सचिव एवं पदेन उप विकास आयुक्त (प्रशिक्षण)

यह प्राधिकारी विभागीय कार्य वितरण आदेशों के अनुसार निम्नावित कार्यों को सम्पादित करने के लिए उत्तरदायी है ।¹¹

1. पंचायती राज संस्थाओं के वार्षिक वृद्धि वृत्त विकास अधिकारियों विस्तार अधिकारियों, अध्यक्षों, ग्राम स्तरीय कार्यकर्ताओं तथा जिला स्तरीय अधिकारियों के राजस्थान में और राजस्थान से बाहर प्रशिक्षण सम्बन्धी मामले,
2. युवा कार्यकर्ताओं का प्रशिक्षण.
3. पंचायती राज संस्थाओं के गैर सरकारी अधिकारियों अर्थात् जिला प्रमुख, प्रधान, पंचायत समितियों के सदस्यों, सरपंचों और उप सरपंचों के प्रशिक्षण सम्बन्धी मामले,
4. अध्ययन भ्रमण और प्रशिक्षण शिविर से सम्बन्धित मामले,
5. ग्राम सेवकों के प्रशिक्षण केन्द्रों और अन्य प्रशिक्षण योजनाओं से सम्बद्ध संस्थापन सम्बन्धी मामले,
6. जिला परिषद के मुख्य कार्यकारी अधिकारियों की बैठकों से सम्बन्धित मामले,
7. इन्दिरा गांधी पंचायती राज संस्थान में सम्बन्धित कार्य
8. प्रति विशिष्ट व्यक्तियों और अध्ययन दलों व कार्यक्रम,
9. सर्गाधियों और सम्मेलनों से सम्बन्धित मामले,
10. मुख्य वार्षिकी अधिकारियों के भ्रमण और निरीक्षण
11. जिला परिषदों और पंचायत समितियों को उनके क्षेत्राधिकार में दूर बाह्य से जाने से सम्बन्धित स्वीकृति,
12. पंचायत समिति एवं जिला परिषद के मंत्रों के सफाया हेतु अनुदान का आवंटन ।

उप सचिव एवं पदेन उप विकास आयुक्त (विधि एवं न्यायिक)

विधि सम्बन्धी एवं न्यायिक मामलों के प्रभारी से, विभागीय निर्देशों के अन्तर्गत, निम्नांकित कार्यों के सम्पादन की अपेक्षा की गयी है :¹⁵

1. विभाग के विधि एवं न्यायिक अनुभाग तथा सम्बन्धित अधिनियमों में आवश्यक संशोधनों से सम्बन्धित मामले,
2. पंचायत समितियों के परिमोशन एवं मुख्यालय के परिवर्तन से सम्बन्धित मामले,
3. जिला परिषदों एवं पंचायत समितियों के प्रस्तावों के निलम्बन या निरस्तोक्ति से सम्बन्धित मामले,
4. अधिकारियों और कर्मचारीवृत्त द्वारा प्रस्तुत रिट याचिकाओं, सिविल वाद, नोटिस और अन्य वादों से सम्बन्धित मामले,
5. पंचायती राज संस्थाओं के चुनाव और उससे उत्पन्न होने वाले निर्वाचन वाद से संबंधित मामले,
6. ग्राम सभा और ग्राम दानी गवों से सम्बन्धित मामले,
7. आबादी भूमि का विक्रय,
8. पंचायत समिति के टैंक, ट्रैक्टरों से सम्बन्धित मामले,
9. पंचायत समिति एवं जिला परिषद की अचल सम्पत्ति के अधिग्रहण, एवं उसका व्ययन इत्यादि से सम्बन्धित सभी मामले ।

उप विकास आयुक्त (जांच)

यह अधिकारी निम्नांकित कार्यों की देखरेख के लिए उत्तरदायी है :

1. पंचायत समितियों के प्रधानों, उप प्रधानों, सदस्यों, पंचायतों के सरपंच और पंचों के विरुद्ध जांच,
2. वाद से सम्बन्धित नोटिस, पीजदारी वाद, रिट याचिकाओं तथा ऐसी रिट याचिकाएँ जो पंचायती राज संस्थाओं के निर्वाचित प्रतिनिधियों के विरुद्ध समूचित की गई हैं,
3. पंचायत समिति एवं जिला परिषद अधिनियम की धारा 85 के अन्तर्गत पुनरीक्षण सम्बन्धी मामले, तथा
4. अधिनियम की विभिन्न धाराओं के अन्तर्गत अपील ।

मुख्य लेखाधिकारी

विभाग का मुख्य लेखाधिकारी समस्त लेखा सम्बन्धी मामलों के लिए उत्तरदायी है। कार्य वितरण आदेशों के अनुसार उसमें निम्नांकित कार्यों के औपचारिक निर्वाह की प्रपेक्षा की जाती है

1. ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभाग पंचायती राज संस्थाओं और समस्त प्रशिक्षण संस्थाओं के लेखा संचारण और उसमें सम्बन्धित मामले,
2. वार्षिक बजट का निरूपण तथा वित्त आयोग से सम्बन्धित मामले,
3. जन सेवा समिति और अनुमान समिति से सम्बन्धित मामल,
4. प्रकैशण दलों द्वारा प्रस्तुत आपत्तियों तथा उनके द्वारा प्रस्तुत टिप्पणियों के निस्तारण से सम्बन्धित मामले,
5. पंचायत समितियों, जिला परिषदों एवं प्रशिक्षण संस्थाओं के लेखों के प्राथमिक नियन्त्रण हेतु निरीक्षण,
6. पंचायत समितियों तथा जिला परिषदों के विभिन्न व्यावसायिक प्रतिष्ठानों तथा व्यक्तियों से घन की सहायगी न किये जाने से सम्बन्धित मामले,
7. जिला परिषद के प्रमुख, उप प्रमुख पंचायत समिति के प्रधान तथा ग्राम पंचायत के सरपंच और पंचायत समितियों के सदस्यों के वेतन एवं भत्तों से सम्बन्धित मामले,
8. आन्तरिक आदेशों तथा पंचायती राज कर्मचारी नृ द के वेतन स्थिरीकरण सम्बन्धी मामले,
9. पंचायत समितियों के ऋणों तथा करों की वसूली से सम्बन्धी मामले,
10. पंचायत समितियों एवं जिला परिषदों की वित्तीय शक्तों में समिवृद्धि से सम्बन्धित मामले,
11. पंचायत समिति एवं जिला परिषदों को उनके निजी भवनों के निर्माण तथा मरम्मत के लिए निधि का आवंटन से सम्बन्धित मामले।

वरिष्ठ नगर नियोजक

विभाग में एक वरिष्ठ नगर नियोजक का पद भी स्वीकृत है। इस पद के पदाधिकारी के अधीन नगर नियोजन के अधिकारी को सहायक विकास आयुक्त और उसके परिचरित सहायक अभियन्ता एवं कनिष्ठ कनिष्ठ अभियन्ता नियोजित

किए हुए हैं। नगर नियोजन से सम्बन्धित इस अनुभाग का प्रमुख दायित्व यह है कि राज्य में ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभाग के अन्तर्गत जो भी निर्माण कार्य तथा भवनों की मरम्मत से सम्बन्धित कार्य चल रहा है उनका नियमानुसार संचालन सुनिश्चित करें।

सहायक विकास आयुक्त (स्वच्छता)

विभाग में एक सहायक विकास आयुक्त (स्वच्छता) का पद स्वीकृत किया हुआ है। इस पदाधिकारी को प्रमुख रूप से ग्रामीण क्षेत्रों में स्वच्छता से सम्बन्धित परियोजनाओं, विशेष तौर से यू. एन. टी. पी और यूनिसेफ के सहयोग से संचालित परियोजनाओं को उचित प्रकार से कार्यान्वित करने का दायित्व दिया हुआ है। यह पदाधिकारी अपने अधीनस्थ कार्यरत कतिपय कर्मचारियों की सहायता से ग्रामीण क्षेत्रों में स्वच्छता शिक्षा से सम्बन्धित कार्यक्रमों को निष्पादित करता है।

उप निदेशक (पोषाहार)

यह पदाधिकारी निम्नांकित कार्यों को सम्पादित करता है :¹⁶

1. अनीपचारिक और ग्रीड शिक्षा,
2. पोषण से सम्बद्ध कर्मचारी वृद्ध से सम्बन्धित संस्थापन सम्बन्धी समस्त मामले,
3. अनीपचारिक शिक्षा की संस्थापना और पर्यवेक्षण,
4. प्राथमिक विद्यालयों में मध्य दिवसीय भोजन कार्यक्रम (मिड डे मील प्रोग्राम),
5. अकाल से प्रभावित क्षेत्रों में खाद्य और पोषण से सम्बन्धित कार्यक्रम।

उप निदेशक (प्राथमिक शिक्षा)

यह प्राधिकारी प्रमुख रूप से निम्नांकित कार्यों के सम्पादन के लिए उत्तरदायी है।

1. राज्य में प्राथमिक स्कूलों का खोलना,
2. राज्य में प्राथमिक शिक्षा और उसमें सम्बद्ध शिक्षकों के संस्थापन सम्बन्धी समस्त मामल।

समन्वयक (उन्नत चूल्हा कार्यक्रम)

यह प्राधिकारी राज्य में उन्नत चूल्हा कार्यक्रम के विस्तार और उसे

लोकप्रिय बनाने से सम्बन्धित नीतियों का निरूपण और निष्पादन करता है। इस प्राधिकारी से यह अपेक्षा भी की जाती है कि वह उन्नत धुल्हा कार्यक्रम के सम्बन्ध में पंचायत समितियों, उसकी स्थायी समितियों और उप समितियों की बैठकों के कार्य विवरण पर आवश्यक कार्यवाही करे। पंचायत समितियों, जिला परिषदों एवं अतिरिक्त जिला विकास अधिकारियों द्वारा प्रस्तुत निरीक्षण प्रतिवेदनों की पालना करवाने का कार्य भी वही करता है।

सम्पादक (राजस्थान विकास)

ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभाग, पंचायती राज संस्थाओं के कार्यकलापों, उनकी समस्याओं और ग्रामीण विकास में सम्बन्धित विचारों और चिन्तन को गति प्रदान करने तथा उसमें आवश्यक समन्वय एवं प्रचार-प्रसार की दृष्टि से एक पत्रिका "राजस्थान विकास" का प्रकाशन करता है। विभाग में इस पत्रिका के सम्पादन हेतु एक सम्पादक और उसकी सहायताएँ एक सहायक सम्पादक का पद स्वीकृत है। ये दोनों अधिकारी राजस्थान विकास नामक मासिक पत्रिका का सम्पादन कर राज्य की समस्त पंचायती राज संस्थाओं एवं अन्य इच्छुक संस्थाओं व व्यक्तियों को पहुँचाने के लिए उत्तरदायी होते हैं।

इस प्रकार, विभाग के उपरोक्त समस्त प्राधिकारी ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज से सम्बन्धित कार्यों को सरकार के निर्देशों और जन आकांक्षाओं के अनुरूप गति प्रदान करते हैं।

विभाग के कार्य

जैसा कि इस विभाग के नाम से ध्वनित होता है, इसके कार्यों का सीधा सम्बन्ध ग्रामीण जनता, उनके विकास और उनके स्वायत्त शासन के लिए प्रिनसिपल उनकी पंचायती राज संस्थाओं में है। इसमें पूर्व अधिकारियों के दायित्वों का जो विवरण दिया गया है उसमें भी इस विभाग के द्वारा सम्पादित किये जाने वाले कार्यों का एक विम्ब उभरता है। फिर भी विभाग के कार्यों के मकलिन प्रस्तुतीकरण की दृष्टि से उन्हें विभिन्न शीर्षकों में धाराबद्ध करना उचित प्रतीत होता है।

पंचायती राज संस्थाओं से सम्बन्धित कार्य

ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभाग प्राथमिक रूप से तो राजस्थान में ग्रामीण विकास कार्यक्रमों की त्रिसन्धित के लिए समर्पित है साथ ही यह पंचायती राज संस्थाओं के मन्त्रालय में सम्बन्धित कार्यों को भी समान महत्त्व देता है। इस सम्बन्ध में यह विभाग निम्नांकित कार्यों को सम्पन्न करता है :

1. पंचायती राज संस्थाओं के सामयिक चुनावों के आयोजन में निर्वाचन विभाग, राजस्थान की सहायता,
2. यदि निर्धारित (3 वर्ष की) अवधि में पंचायती राज संस्थाओं के चुनाव न हो पायें तो अधिनियम के प्रावधानों के अनुरूप दो वर्ष तक उसके कार्यकाल में वृद्धि के प्रस्तावों को सरकार से स्वीकृति प्रदान करवाता,
3. ग्राम पंचायत, पंचायत समिति और जिला परिषदों का गठन, पुनर्गठन और उनका नाम परिवर्तन,
4. पंचायती राज संस्थाओं के अध्यक्ष और उपाध्यक्षों के चुनाव और रिक्त पदों की पूर्ति के मामले,
5. पंचायती राज संस्थाओं की सदस्यता, सह सदस्यता, सहवर्ण और अतिरिक्त सदस्यता के मामलों का निस्तारण,
6. पंचायती राज संस्थाओं के सदस्यों के चुनावों से सम्बन्धित विवादों के निस्तारण की विधि सम्मत व्यवस्था,
7. पंचायती राज संस्थाओं के कार्यकाल, सदस्यता सम्बन्धी अयोग्यता तथा सदस्यता समाप्ति के मामले,
8. पंचायती राज संस्थाओं के पदों की आकस्मिक रिक्तियों को भरना, इनके अध्यक्ष, उपाध्यक्ष और सदस्यों के त्यागपत्र, इनकी समितियों का गठन और समितियों के कार्य संचालन नियमों से सम्बन्धित मामले,
9. पंचायत समिति और जिला परिषदों के बजट पर नियमानुसार स्वीकृति,
10. पंचायत समिति और जिला परिषदों के कार्मिक मामलों पर नियमानुसार कार्यवाही,
11. पंचायत समितियों तथा जिला परिषदों द्वारा निर्मित योजना का कार्यान्वयन तथा नये कार्यक्रमों से सम्बन्धित मामले,
12. पंचायती राज संस्थाओं के निर्वाचित प्रतिनिधियों तथा अधिकारी वर्ग के प्रशिक्षण से सम्बन्धित मामले,
13. पंचायती राज संस्थाओं की वाहन उपलब्ध कराना,
14. पंचायती राज के अध्ययन दलों के भ्रमण कार्यक्रमों के समय उनकी सहायता का आवश्यक प्रबन्ध करना,

15. पंचायती राज संस्थाओं के कर्मचारी वृद्ध की सेवा शर्तों और अनुशासन के नियमों का सधारण,
16. पंचायती राज संस्थाओं के निर्वाचित पदाधिकारियों एवं कर्मचारियों के विरुद्ध शिकायतों की जांच और उन पर आवश्यक अनुवर्ती कार्यवाही,
17. पंचायती राज द्वारा आरोपित किये जाने वाले नये क़रों की पूर्व स्वीकृति एवं उन पर अपील की सुनवाई,
18. पंचायती राज संस्थाओं पर प्रशासनिक एवं कार्यपालक नियन्त्रण,
19. पंचायत एवं पंचायत समितियों के मध्य या पंचायत समिति एवं जिला परिषद या नगर मण्डल के मध्य विवादों से सम्बन्धित मामले,
20. पंचायत राज संस्थाओं और उनकी समितियों के प्रस्तावों का निलम्बन या निरस्तीकरण से सम्बन्धित मामले,
21. पंचायत समिति एवं जिला परिषदों के कर्मचारी वृद्ध के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही,
22. दण्डनीय अपराधों पर पंचायती राज संस्थाओं में कार्य कर रहे कर्मचारी वृद्ध पर अभियोग चलाने की स्वीकृति देना,
23. पंचायती राज संस्थाओं के लिए भूमि की अधिपति,
24. ग्राम पंचायत, पंचायत समिति एवं जिला परिषदों के पी डी. लातो में निधियों, ऋणों द्वारा सहयोग, अनुदानों का आवंटन,
25. पंचायती राज संस्थाओं द्वारा अकेलण प्रतिवेदनो की अनुपालना,
26. राजस्थान पंचायत अधिनियम, 1953 और पंचायत समिति एवं जिला परिषद अधिनियम, 1959 में मशौघन हेतु आवश्यक कार्यवाही,
27. विधानसभा या ससद में पंचायती राज संस्थाओं के बारे में पूछे गये प्रश्नों के उत्तर,
28. पंचायती राज संस्थाओं के कर्मचारी वर्गों की मांगों से सम्बन्धित मामलों का निस्तारण,
29. पंचायती राज संस्थाओं की सचल सम्पत्ति के अधिग्रहण एवं व्ययीकरण से सम्बन्धित मामलों का निस्तारण,
30. पंचायती राज संस्थाओं में चल रहे निर्माण कार्यों का पर्यवेक्षण, निदर्शन और नियन्त्रण,

31. पंचायती राज संस्थाओं द्वारा राज्य भर में संचालित पोषण कार्यक्रमों का निर्देशन, पर्यवेक्षण और नियन्त्रण,
32. पंचायती राज संस्थाओं द्वारा संचालित प्राथमिक शिक्षा का पर्यवेक्षण, निर्देशन और नियन्त्रण ।

उपरोक्त विवरण में सकलित समस्त बिन्दुओं में उन कार्यों को समाविष्ट करने की चेष्टा की गयी है जो पंचायती राज संस्थाओं के सन्दर्भ में इस विभाग द्वारा सम्पादित किये जाते हैं। यह सूची अपने आप में, उन कार्यों की सम्पूर्ण सूची नहीं मानी जा सकती जिनका सम्पादन यह विभाग पंचायती राज की त्रिस्तरीय संस्थाओं के सन्दर्भ में करता है बल्कि यह सूची दृष्टांत परक है। इसके माध्यम से विभाग द्वारा पंचायती राज में सबधित सम्पादित कार्यों की परिगणना करने का प्रयत्न किया गया है।

किन्तु, उपरोक्त विवरण का अभिप्राय यह नहीं है कि यह विभाग केवल पंचायती राज से सबधित भूमिका ही निभाता है। अस्तुतः पंचायती राज की संस्थाओं को मारे देश में घोर विशेष कर राजस्थान में ग्रामीण क्षेत्रों में विकास में सबधित नूतन दायित्व दिए जाने की प्रवृत्ति कुछ वर्षों से दृष्टव्य हो रही है। लोकतांत्रिक चिन्तकों की मान्यता यह है कि जब शासन के उच्च स्तर—केन्द्र व राज्य—का संचालन निर्वाचित जन प्रतिनिधियों द्वारा सफलतापूर्वक किया जा सकता है तो फिर शासन के इस तीसरे स्तर का संचालन निर्वाचित जन प्रतिनिधियों द्वारा प्रभावी तरीके से क्यों नहीं किया जा सकता? लोकतांत्रिक चिन्तकों की यह मान्यता उनके लोकतांत्रिक दर्शन की व्यापक अवधारणा को प्रसारित करती है, यद्यपि यह भी सम्भव है कि कुछ लोगों को उनके इस चिन्तन से असहमति हो। हर कार्य के प्रारम्भ में कठिनाईयाँ आती हैं यह एक स्वाभाविक प्रक्रिया है। पंचायती राज संस्थाओं को अधिक अधिकार देना, अधिक दायित्व दिया जाना और उनकी भूमिका में विस्तार किये जाने से उनके सामने अनेक प्रकार की प्रशासनिक, वित्तीय, कामिक और निष्ठाजन्य समस्याएँ उपस्थित होती हैं जिनके कारण कभी-कभी यह प्रतीत होने लगता है कि पंचायती राज संस्थाएँ अभी विस्तृत दायित्वों का निर्वाह करने में सक्षम नहीं हैं। इस बिन्दु पर विस्तार से विचार करना यहाँ अभीष्ट भी नहीं, किन्तु इस वृहत् के जारी रहने के पश्चात् भी राजस्थान एक ऐसा राज्य है जिसे पंचायती राज संस्थाओं को ग्रामीण विकास में सम्बन्धित अनेकानेक दायित्व दिए गए हैं। यही कारण है कि पंचायती राज में सम्बन्धित राज्य स्तरीय इस विभाग और निदेशालय की संरचना के शीर्षक

ग्रामीण विकास शब्द जुड़ा हुआ है। यह विभाग ग्रामीण विकास से सम्बन्धित जो दायित्व निष्पादित करता है उन्हें आगामी विवरण में अभिव्यक्ति दी जा रही है।

ग्रामीण विकास से सम्बन्धित कार्य

ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभाग, राजस्थान में विकास के जिन कार्यक्रमों को जियान्वित करने के लिए उत्तरदायी है वे दो प्रकार के हैं। विकास के कतिपय कार्यक्रमों से विभाग सीधे ही अपने तन्त्र के माध्यम से राज्य में कार्यान्वित करता है जबकि कुछ अन्य कार्यक्रम दूसरे विभागों को कार्यान्वयन हेतु हस्तान्तरित किये जाते हैं। इस विभाग द्वारा सीधे चलाये जा रहे कार्यक्रम और अन्य संस्थाओं के माध्यम से सम्पादित कार्यक्रमों का संक्षिप्त विवरण इस प्रकार है 17

विभाग द्वारा सीधे संचालित विकास कार्यक्रम

निशुल्क भूखण्ड आवंटन

यह विभाग आर्थिक दृष्टि में कमजोर परिवारों, जिनकी मामूली आय 350 रुपये प्रतिमाह से कम हो, को राजस्थान पंचायत एवं नगरीय पंचायत, 1961 के नियम 267 (1) व (2) के अन्तर्गत 150 वर्ग गज भूमि का आवंटन करने हेतु पंचायतों को निर्देश देता है। ऐसे भूखण्डों के आवंटन में विभाग का यह निर्देश है कि अनुसूचित जाति और जन जाति के परिवारों को प्राथमिकता देने के लिए विशेष ध्यान दिया जाये। 1985 से लेकर प्रति वर्ष राज्य भर में 30 हजार से अधिक ऐसे परिवारों को इस कार्यक्रम से लाभ पहुँचाया गया है।¹⁸

ग्रामीण आवास निर्माण सहायता कार्यक्रम

समाज के कमजोर वर्ग के परिवारों का निशुल्क आवासीय भूखण्ड उपलब्ध कराना ही विभाग ने पर्याप्त नहीं समझा है अतः आवास निर्माण के लिए उन्हें सहायता देने का स्वरूप भी स्पष्ट है। इस हेतु उपयुक्त परिवारों के चयन एवं सहायता विवरण तथा गृह निर्माण का कार्य पंचायत समितियों एवं ग्राम पंचायतों की देखरेख में सम्पन्न किया जाता है। चयन की इस प्रक्रिया में पंचायतों एवं पंचायत समितियों को इसलिए सशक्त किया जाता है क्योंकि उन्हें चयन क्षमता व बार में गृह जानकारी होती है और उपयुक्त परिवारों का चयन करने में वे सरकार की पूर्ण सहायता करती हैं। इस कार्यक्रम के अन्तर्गत 1985 से लेकर अब तक प्रति वर्ष लगभग 30 हजार परिवारों को सामान्वित किया गया है।

ग्रामीण क्षेत्रों के लोगों को आवासीय सुविधा उपलब्ध कराने के लिए सरकार के इस कार्यक्रम के अन्तर्गत विगत वर्षों में विभागीय अनुदान योजना के अन्तर्गत 750 रुपये की आर्थिक सहायता उपलब्ध करायी गयी है। इसी तरह केवल अनुसूचित जाति, जन जाति के परिवारों को 1578 रुपये की आर्थिक आवासीय सहायता एन. आर. ई. पी. योजना के अन्तर्गत उपलब्ध करायी गयी है। एन. आर. ई. पी. योजना में ही कुछ चयनित लोगों को 3 हजार रुपये की सहायता ऋण के रूप में 4 प्रतिशत व्याज की दर से व्यावसायिक बैंकों से उपलब्ध कराने का प्रावधान भी किया गया है। इन दोनों कार्यक्रमों के अतिरिक्त विगत सरकार द्वारा इन्दिरा आवास योजना के नाम से आर. एल. ई. पी. जी. कार्यक्रम के अन्तर्गत उन निधनतम, भूमिहीन अनुसूचित जातियों, जन जातियों के परिवारों का स्वच्छ आवास उपलब्ध कराने का प्रयत्न किया गया है जो आवासीय सुविधा के लिए घन राजि जुटा ही नहीं सकते। इस योजना के अन्तर्गत कुल 150 वर्ग गज के निशुल्क भूखण्ड ही आवंटित नहीं किये गये हैं अपितु भौगोलिक स्थिति के अनुसार 10,500 रुपये से 12 हजार रुपये प्रत्येक मकान निर्माण हेतु भी उपलब्ध कराये गये हैं।

ग्रामीण शौचालय एवं ग्रामीण स्वच्छता कार्यक्रम

ग्रामीण क्षेत्रों में शौचालयों की समस्या तथा इस सन्दर्भ में लोक शिक्षण और लोक जागृति के अभाव को दूर करने के लिए छठी, सातवीं पंचवर्षीय योजना काल से राजस्थान में ग्रामीण क्षेत्रों में यह कार्यक्रम आरम्भ किया गया है। इसके अन्तर्गत घरों व सस्थाओं में पृथक शौचालयों के निर्माण का कार्य कराया जा रहा है। योजना का लाभ अनुसूचित जाति व जन जाति तथा इसी तरह एकीकृत ग्रामीण विकास योजना के अन्तर्गत शरीबी की रेखा से नीचे जीवन यापन करने वाले परिवारों एवं चुने हुए परिवारों को दिया जाता है। इसके अन्तर्गत अनुदान, सहायता के साथ-साथ भारत सरकार के केन्द्रीय ग्रामीण स्वच्छता कार्यक्रम के अन्तर्गत भी अनुदानसहायता उपलब्ध करायी जाती है। योजना का मुख्य उद्देश्य ग्रामीण क्षेत्रों में स्वास्थ्यप्रद जीवन बनाने एवं ग्रामीण जनता को स्वास्थ्य सम्बन्धी कार्यकलापों की जानकारी उपलब्ध कराना है ताकि ग्रामीण क्षेत्रों में, विशेष तौर से बच्चों एवं महिलाओं में स्वच्छ जीवन के प्रति जागृति उत्पन्न की जा सके।

बंजर भूमि विकास कार्यक्रम

वृष्टों के विनाश से उत्पन्न सामाजिक, आर्थिक संकट के निवारण हेतु

का दायित्व पंचायती राज सस्थाओं को दे दिया गया था। राज्य में ग्रामीण क्षेत्रों की प्राथमिक शिक्षा पूर्णतः पंचायत समितियों के नियन्त्रण में है और राज्य की पंचायत समितियाँ जिला परिषद के निर्देशन में प्राथमिक शिक्षा का संचालन करती हैं। पंचायत समितियों की 1988 से उच्च प्राथमिक शिक्षा का दायित्व भी दिया गया है। इसी तरह अनौपचारिक शिक्षा कार्यक्रम का संचालन भी पंचायती राज सस्थाओं को हस्तांतरित किया जाता है। अनौपचारिक शिक्षा कार्यक्रम के अन्तर्ग ऐसे बालक/बालिकाओं की शिक्षा से जोड़ा जाता है जो कि दिन में अपने परिवार के साथ जीविकोपार्जन के साधन जुटाने में व्यस्त रहते हैं या किसी अन्य कारण से शिक्षा ग्रहण नहीं कर पाते हैं। ऐसे बालकों की सुविधा के लिए अनौपचारिक शिक्षा केन्द्र दो घण्टे के लिए चलाये जाते हैं।

पोषाहार कार्यक्रम

पोषाहार कार्यक्रम के अन्तर्गत प्रमुख रूप से दो कार्यक्रम राज्य में संचालित किये जाते हैं।

1. मध्याह्न पोषाहार कार्यक्रम, जिसके अन्तर्गत प्राथमिक शालाओं के छात्रों को स्कूल के मध्याह्न में नाश्ता उपलब्ध कराया जाता है। यह कार्यक्रम अभी तक राज्य के 13 जिलों में ही कार्यान्वित किया गया है और इसके माध्यम से ग्रामीण क्षेत्रों में कुपोषित बच्चों को उचित पोषण देने का प्रयत्न किया जाता है।
2. प्रकाल ग्रस्त क्षेत्रों में विशेष पोषाहार कार्यक्रम—भीषण प्रकाल की मार से ग्रस्त क्षेत्रों में चलाया जाता रहा है। इस विशेष पोषाहार कार्यक्रम के अन्तर्गत 6 वर्ष तक के बच्चों, गर्भवती महिलाओं एवं धात्री माताओं के लिए राज्य में 7,500 केन्द्र स्थापित किये गये हैं जिनमें पकापकाया भोजन उक्त प्रकार के बच्चों एवं स्त्रियों को उन्हीं के स्थानों पर उपलब्ध कराया जाता है।

ग्रामीण क्षेत्रों में पेयजल हेतु हैण्डपम्पों का सरक्षण

राजस्थान में ग्रामीण क्षेत्र घाज भी पेयजल की समस्या से सर्वाधिक ग्रसित हैं। ऐसे क्षेत्रों में पेयजल की समस्या के समाधान हेतु राज्य में विगत कुछ वर्षों में बड़ी संख्या में हैण्डपम्प लगाये गये हैं। हैण्डपम्पों के लगा दिए जाने के पश्चात उनके रखरखाव की समस्या अत्यन्त गम्भीर बन गयी और यह अनुभव

किया गया कि एक बार हेण्डपम्प खराब हो जान के पश्चात उनको ठीक करने की दिशा में कोई उपाय नहीं किया जाता। इस समस्या के समाधान के लिए ग्राम पंचायती एवं पंचायत समितियों को ग्रामीण क्षेत्रों में पंपजल के हेण्डपम्पों के सधारण का दायित्व दिया गया है। पंचायती राज की संस्थाओं को प्रदेश के 18 जिलों में इस कार्य की जिम्मेदारी दी गयी जिसके लिए उनमें 1948 मिस्त्री एवं 81 फिटर्स नियुक्त किये गये हैं।

स्वास्थ्य मार्गदर्शक योजना

इस योजना के अन्तर्गत एक हजार की ग्रामीण जनसंख्या पर स्थानीय व्यक्तियों में से एक स्वास्थ्य मार्गदर्शक का चयन किया जाता है जिसे आवश्यक प्रशिक्षण देकर अपने क्षेत्र में स्वास्थ्य सम्बन्धी सहायता देने तथा सामान्य प्रकार की आवश्यक दवाइयाँ निशुल्क वितरण करने का कार्य दिया जाता है। इस प्रकार चयनित स्वास्थ्य मार्गदर्शक के प्रशिक्षण की व्यवस्था जिला चिकित्सा एवं स्वास्थ्य अधिकारी के द्वारा की जाती है।

ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभाग द्वारा सीधे सहायित कार्यक्रमों और पंचायती राज संस्थाओं को हस्तांतरित कार्यक्रमों का जो विवरण दिया गया है उसके माध्यम से विभाग के कार्य, भूमिका और दायित्वों को समझने में सहायता मिलती है। उपरोक्त दायित्वों के अतिरिक्त विभाग निम्नांकित क्षेत्रों में भी भूमिका निष्पादित करता है ¹⁹

कृषि उत्पन्न हेतु कार्य

यह विभाग इस क्षेत्र में उत्पन्न कृषि तथा आदर्श कृषि फार्मों की स्थापना, धान्यगाहों की स्थापना, अधिक कृषि उत्पादन हेतु योजना बनाने, उत्पन्न खाद, बीज और यंत्रों के प्रयोग को लोकप्रिय बनाने, सहकारी कृषि, डेयरी फार्मिंग, शाम्य वन, सिंचाई योजनाओं के निर्माण और सधारण, पत्त तथा मज्जिया का विकास और भूमि को कृषि योग्य बनाने तथा कृषि भूमि की सुरक्षा इत्यादि में प्रोत्साहन देता है।

पशुपालन क्षेत्र में कार्य

इस क्षेत्र में विभाग निम्नांकित कार्य करता है ²⁰

1. पशुओं को रूढ़ की बीमारियों से बचाना,

2. अभिजात, अभिजातक साहो की व्यवस्था, साहो को बढ़िया करना, कृत्रिम गर्भाधान केन्द्रों की स्थापना तथा उनका संचारण और पशुओं की नस्ल सुधारने का कार्य,
3. भेड़, सूअर, दोर, कुक्कट तथा ऊँटों की नस्ल सुधारना,
4. प्राथमिक चिकित्सा केन्द्रों तथा छोटे पशु शोधशालाओं की स्थापना तथा उनका संचारण,
5. मत्स्य पालन का विकास,
6. ऊँट विकास और उसे श्रेणीबद्ध करना,
7. उन्नत चारा/पशु खाद्य का विकास और उसका प्रमत्तुतीकरण ।

स्वास्थ्य तथा ग्राम सफाई

इस क्षेत्र में विभाग निम्नांकित कार्य करता है :

1. ग्रामीण क्षेत्रों में पेयजल की उपलब्धि,
2. टीका लगाने सहित स्वास्थ्य सेवाओं का संचारण,
3. अस्वास्थ्यकर बस्तियों का सुधार,
4. पोष्टिक आहार, प्रसूति तथा स्वास्थ्य और छूत की बीमारी के सम्बन्ध में लोगों में लोक चेतना का प्रसार,
5. व्यापक और मर्यादक रोगों की रोकथाम के प्रयास,
6. सार्वजनिक मार्गों, नालियों, बाधों, तालाबों, कुओं तथा अन्य सार्वजनिक स्थानों का निर्माण और उनकी सफाई ।

शिक्षा एवं समाज शिक्षा

इस क्षेत्र में विभाग द्वारा सम्पादित नूमिका का सम्बन्ध मुख्यतः निम्न बिन्दुओं से है :

1. प्राथमिक शालाओं एवं उच्च प्राथमिक शालाओं के माध्यम से शिक्षा का प्रसार, पाठशालाओं का निर्माण, शिक्षकों की नियुक्ति और शालाओं का प्रबन्ध,
2. प्राथमिक शालाओं की बुनियादी पद्धति में परिवर्तन,
3. पुस्तकालयों एवं वाचनालयों की स्थापना एवं उनका रखरखाव,

4. छात्रवृत्ति के माध्यम से गरीब छात्रों की महामता,
5. ग्रद्यापनों के लिए छावास का निर्माण,
6. प्रौढ शिक्षा,
7. युवा स गठनों की स्थापना और उनका संचालन,
8. सूचना केन्द्रों, क्लबों, ग्रस्ताडों तथा मनोरंजन और खेलकूद के ग्रन्य साधनों की स्थापना,
9. ग्रामवासियों, ग्राम साध्यों, ग्राम साधनियों, ग्राम सविकाओं के प्रशिक्षण का पूर्ण उपयोग ।

सहकारिता एवं कुटीर उद्योगों के क्षेत्र में भूमिका

1. विभिन्न प्रकार की सहकारी सस्थाओं की स्थापना और उन्हें प्रोत्साहन,
2. कुटीर उद्योगों की सभावनाओं का सर्वेक्षण, विकास और प्रोत्साहन,
3. कुटीर उद्योगों के लिए प्रशिक्षण केन्द्रों की स्थापना द्वारा कारीगरों तथा शिल्पकारों की कुशलता को बढ़ावा देना,
4. ग्रामीण क्षेत्र में काम आने वाले उपरत किस्म के औजारों को लोकप्रिय बनाना,
5. ग्रामीण एवं कुटीर उद्योगों के लिए कच्चे माल को सस्ते दामों पर उप-सन्ध कराना और उसके उचित वितरण की व्यवस्था करना,

पिछड़े वर्गों के विकास हेतु भूमिका

यह विभाग पिछड़े वर्गों के उत्थान हेतु निम्न कार्य करता है

1. अनुसूचित जातियों, जन जातियों तथा पिछड़े वर्गों के छात्रावासों की स्थापना और उनका रखरखाव,
2. समाज कल्याण के स्वसेवी स गठनों का मजबूत बनाना तथा उनमें समन्वय,
3. मध्य नियेष एवं समाज सुधार हेतु प्रचार एवं प्रसार कार्य,
4. समाज के पिछड़े वर्गों को अन्य वर्गों के समान उपरति के दरमर उप-सन्ध कराने हेतु उपाय करना ।

इस प्रकार ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभाग राजस्थान में न केवल ग्रामीण विकास के कार्यक्रमों के क्रियान्वयन में अपनी भूमिका निभाता है अपितु इन कार्यक्रमों को निष्पादित करने के लिए ग्रामीण क्षेत्रों में स्थापित पंचायती राज संस्थानों के विकास और उनके कुशल कार्यकरण हेतु आवश्यक प्रवर्धन भी करता है ।

सन्दर्भ

1. एच. डी. मालवीया, विलेज पंचायत इन इण्डिया, 1965, उद्धृत, डॉ. रविन्द्र शर्मा, ग्रामीण स्थानीय प्रशासन, प्रिन्ट रील पब्लिशर्स, जयपुर 1985, पृ. 105
2. उपरोक्त
3. सादिक अली पूर्वोक्त प्रतिवेदन, पृ. 7
4. उपरोक्त
5. राजस्थान सरकार, आदेश स. एक 1 (3) इन्स्टी/ए/50 दि. 23 फरवरी, 1950
6. डॉ. रविन्द्र शर्मा, पूर्वोक्त, पृ. 106
7. सादिक अली पूर्वोक्त प्रतिवेदन, पृ. 7-8
8. राजस्थान सरकार आदेश स. पी. डी. एडम/59-10992 दिनांक 6 फरवरी, 1959
9. डॉ. रविन्द्र शर्मा, पूर्वोक्त, पृ. 107-8
10. राजस्थान सरकार, सामान्य प्रशासन विभाग, आदेश स. एक (13) जीए/ए/59 दिनांक 28 मार्च, 1959
11. राजस्थान सरकार, आदेश स. एक 24 (2) (मन्त्रिमण्डल) (82) जयपुर दि. 22 जून, 1982
12. राजस्थान सरकार, ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभाग का वार्षिक प्रगति विवरण 1990-91
13. राजस्थान सरकार ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभाग, कार्य विभाजन आदेश स. एक. 17 (18) एडीएम-1/941 दि. 12.4.90

14. उपरोक्त
15. राजस्थान सरकार, ग्रामीण विकास पंचायती राज विभाग, कार्य विभाजन आदेश स. एफ. 17 (18) आरबीपीआर/एडीएमएन-1/74 592 दि. 19.4 88
16. उपरोक्त
17. राजस्थान सरकार ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभाग का वार्षिक प्रगति विवरण, 1988-89 पृ. 3-12
18. उपरोक्त
19. उपरोक्त
20. डॉ. रविन्द्र शर्मा, पूर्वोक्त, पृ 113

पंचायती राज के तुलनात्मक लक्षण

[महाराष्ट्र, गुजरात और राजस्थान के सन्दर्भ में]

पुस्तक के पूर्वे अध्यायो मे, यह विवरण दिया जा चुका है कि बलवंतराय मेहता समिति की अनुशंसा के आधार पर किस प्रकार विभिन्न राज्यों ने पंचायती राज को अपनाया है। इस अध्याय मे देश के दो ग्राम राज्यों-महाराष्ट्र व गुजरात मे अपनाई गई पंचायती राज संरचना से राजस्थान की पंचायती राज संस्थाओं के लक्षण तथा विशेषताओं की तुलना प्रस्तावित है।

इस सन्दर्भ मे सर्वप्रथम उल्लेखनीय तथ्य यह है कि देश मे राजस्थान ऐसा प्रथम राज्य था, जिमने पंचायती राज को अपनाया। वस्तुतः ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायत की स्थापना तो राजस्थान मे 1953 मे राजस्थान पंचायत अधिनियम, के माध्यम से ही कर दी गई थी तथा पंचायत समिति एवं जिला परिषद की रचना के लिये 1959 मे राजस्थान पंचायत समिति तथा जिला परिषद अधिनियम बनाया गया था।

महाराष्ट्र राज्य मे पंचायती राज संस्थाओं का गठन भी दो पृथक अधिनियमों के माध्यम से किया गया है। ग्राम पंचायतों के लिये बम्बई ग्राम पंचायत अधिनियम, 1958 तथा पंचायत समिति और जिला परिषद के लिये महाराष्ट्र जिला परिषद तथा पंचायत समिति अधिनियम, 1961 बनाया गया है। इन दोनों राज्यों के विपरीत गुजरात की पंचायती राज व्यवस्था की रचना हेतु केवल एक ही अधिनियम गुजरात पंचायत अधिनियम 1961 बनाया गया है जिसके अन्तर्गत गुजरात मे तीनों स्तरों पर पंचायती राज की संस्थाएँ कार्यरत हैं। इस प्रकार सभी राज्यों मे यह लक्षण तो समान रूप से पाया जाता है कि इनमे त्रि-स्तरीय पंचायती राज का वरण किया गया है।

तीनों ही राज्यों में पंचायती राज की आधारभूत या सबसे निचली इकाई को ग्राम पंचायत के नाम से जाना जाता है। गुजरात में ग्राम स्तर पर गठित होने वाली इकाई को ग्राम पंचायत और नगर में गठित होने वाली पंचायत को नगर पंचायत कहते हैं। इसी तरह तालुका स्तर की संस्था को तालुका पंचायत और जिला स्तर की संस्था को जिला पंचायत कहा गया है। राजस्थान और महाराष्ट्र में मध्यवर्ती इकाई को पंचायत समिति और जिला स्तरीय इकाई को जिला परिषद के रूप में गठित किया गया है।

इन तीनों राज्यों, में तीनों स्तर पर कार्यरत संस्थाओं का संख्यात्मक विवरण इस प्रकार है:

राज्य	ग्राम पंचायत	पंचायत समिति	जिला परिषद
महाराष्ट्र	24000	298	29
गुजरात	12663	218	19
राजस्थान	7391	237	27

कार्यकाल			
महाराष्ट्र		१ वर्ष	
गुजरात	—	१ वर्ष	
राजस्थान	—	3 वर्ष	

ग्राम पंचायत की रचना

महाराष्ट्र और गुजरात में ग्राम पंचायत के सदस्यों की संख्या 7 से 15 तथा राजस्थान में 5 से 20 के मध्य निर्धारित की गई है। तीनों ही राज्यों में ग्राम पंचायत के सदस्यों तथा सरपंच का चुनाव मुष्ट मतदान की प्रणाली में सम्पन्न होता है। गुजरात एवं राजस्थान में ग्राम पंचायत के पंच एवं सरपंच दोनों का चुनाव ग्राम सभा के सभी वयस्क नागरिकों के द्वारा किया जाता है। इसके विपरीत महाराष्ट्र में केवल पंच पद के लिये ही प्रत्यक्ष रूप से ग्राम सभा के वयस्क नागरिक चुनाव में भाग लेते हैं क्योंकि वहां पर सरपंच का निर्वाचित पंचों में से, उन्हीं के द्वारा चुना जाता है। तीनों ही राज्यों में ग्राम पंचायत में उप-सरपंच का पद भी होता है जो निर्वाचित पंचों के द्वारा चुना जाता है।

इन सभी राज्यों में ग्राम पंचायत में महिलाओं एवं अनुशुचित जाति तथा जनजाति के लोगों को प्रतिनिधित्व देने के लिये स्थानों का प्रारक्षण का प्रावधान भी सम्बन्धित अधिनियमों में किया गया है। प्रत्येक राज्य में 2 प्रति-

समूहों के स्थान ग्राम पंचायत में आरक्षित किये गये हैं। इसी तरह अनुसूचित जाति तथा जनजाति के लिये गुजरात में एक या जनसंख्या के अनुपात में उससे अधिक स्थान, महाराष्ट्र में भी जनसंख्या के अनुपात में इन जातियों के लिये आरक्षण का निर्णय जिलाधीश के द्वारा किया जाता है। राजस्थान के पंचायत अधिनियम में अनुसूचित जाति तथा जनजाति प्रत्येक के लिये एक-एक स्थान आरक्षित किया गया है। महाराष्ट्र में ग्राम पंचायत में न्यूनतम 7 और अधिकतम 15 सदस्य होते हैं किन्तु प्रत्येक ग्राम पंचायत के लिये सदस्यों की तही संख्या का निर्धारण सम्बन्धित जिले के जिलाधीश द्वारा किया जाता है। इन सदस्यों के अतिरिक्त बड़ा सहकारी समिति, जो उस ग्रामीण क्षेत्र में कृषि या श्रृण वितरण में सम्बन्धित कार्य करती हो, के अध्यक्ष को भी ग्राम पंचायत से संयोजित किया गया है। राजस्थान में ग्राम पंचायत हेतु पंचायत अधिनियम, 1953 में सह-सदस्यों का प्रावधान किया गया है।¹² इसके अनुसार पंचायत क्षेत्र में कार्यशील सहकारी समिति के अध्यक्ष ग्राम पंचायत में सह-सदस्य के रूप में सम्बद्ध होते हैं। सह-सदस्यों तथा निर्वाचित सदस्यों में अन्तर यह है कि निर्वाचित सदस्य तो मतदान में भाग लेते हैं किन्तु सह-सदस्य ग्रामीण क्षेत्रों में उत्पादन कार्यों सम्बन्धी बहस में भाग ले सकते हैं पर मतदान नहीं करते।

ग्राम सभा

ग्राम पंचायत के स्तर पर तीनों ही राज्यों में ग्राम सभा का प्रावधान भी किया गया है। गुजरात में ग्राम सभा को साविधिक आधार प्रदान किया गया है अर्थात् ग्राम पंचायत क्षेत्र के समस्त वयस्क नागरिकों की इस सभा को अधिनियम द्वारा प्रस्तावित शायों को करने हेतु मठित किया गया है।¹³ ग्राम सभा मूल रूप से ग्राम पंचायत के कार्यों पर निगरानी रखती है। इसी प्रकार महाराष्ट्र में भी ग्राम सभा को पंचायत क्षेत्र के समस्त वयस्क नागरिकों की एक सभा के रूप में मान्यता प्रदान की गई है।¹⁴ इस राज्य में ग्राम सभा को पंचायत के बजट एवं हिमाय-खिलाफ पर निगरानी रखने के अतिरिक्त ग्राम पंचायत के सदस्यों के चुनाव का काम भी दिया गया है। इसके विपरीत राजस्थान एक ऐसा राज्य है जहाँ ग्राम सभा को पंचायत अधिनियम में औपचारिक रूप से यद्यपि कोई स्थान नहीं दिया गया है तथापि राजस्थान पंचायत अधिनियम, 1953 में यह कहा गया है कि प्रत्येक पंचायत अपने वयस्क नागरिकों की एक सभा निश्चित प्रक्रिया और निश्चित अन्तराल से बुलाएगी जिसमें पंचायत द्वारा किये जाने वाले कार्यों और उसकी प्रगति की समीक्षा की जा सकेगी।¹⁵

इस प्रकार जहाँ गुजरात व महाराष्ट्र में ग्राम सभा का पंचायत अधिनियमों में सांविधिक आधार प्रदान किया गया है, वहीं राजस्थान के पंचायत अधिनियम में इसे विधिक आधार प्राप्त नहीं है। यही कारण है कि राजस्थान में ग्राम सभा एक निष्क्रिय संस्था के रूप में जानी जाती है।

पंचायत समिति की रचना

महाराष्ट्र में निम्नांकित कोटि के व्यक्ति पंचायत समिति के सदस्य होते हैं ⁶

1. वे सभी व्यक्ति, जो तालुका में जिला परिषद के लिए चुने गये हों,
2. तालुका में रहने वाले सहवर्तित पार्षद,
3. तालुका में कृषि उत्पादों की खरीद और बिक्री में सलग्न सहकारी समिति का अध्यक्ष,
4. पंचायत समिति द्वारा तालुका में कृषि का व्यापार करने वाली सहकारी समिति के एक अन्य अध्यक्ष को पंचायत समिति सहवर्तित करती है,
5. अधिनियम में किये गये प्रावधानों के अनुसार दो सदस्यों का तालुका में प्रत्यक्ष चुनाव होता है।

गुजरात में पंचायत समिति को तालुका पंचायत के नाम से जाना जाता है जिसमें कुछ निर्वाचित और कुछ सह-सदस्य होते हैं।⁷ निर्वाचित सदस्यों के लिये जनसंख्या पर आधारित संख्या का निर्धारण भी सम्बन्धित अधिनियम में कर दिया गया है जो इस प्रकार है⁸

जनसंख्या	सदस्य संख्या
60000 तक	15
60000 से एक लाख तक	19
1 लाख से 150000 तक	23
150000 से 2 लाख तक	27
2 लाख से अधिक पर	31

निर्वाचित सदस्यों में अनुसूचित जाति तथा जनजाति की प्रतिनिधित्व देने के लिये अधिनियम यह व्यवस्था करता है कि तालुका में रहने वाली इन जातियों की जनसंख्या के अनुपात में सदस्यों की संख्या का आरक्षण राज्य सरकार द्वारा किया जायगा।⁹ इसी प्रकार 15 से 19 सदस्यों तक की तालुका पंचायत में 2 और उससे अधिक निर्वाचित सदस्यों की स्थिति में 3 महिला सदस्यों के आरक्षण की व्यवस्था भी की गई है।¹⁰

गुजरात का पंचायत अधिनियम निम्नांकित लोगों को तालुका पंचायत की सह-सदस्यता प्रदान करता है ¹¹

1. गुजरात विधानसभा के, तालुका या उसके किसी क्षेत्र से निर्वाचित सदस्य,
2. राजस्व तालुका से सम्बन्धित प्राधिकारी 'महलकारी' या 'भामलतदार,'
3. तालुका क्षेत्र में पड़ने वाली समस्त नगर पंचायतों के अध्यक्ष या इस पद के दायित्वों को सम्पादित करने हेतु नियुक्त पदाधिकारी,
4. तालुका की समस्त ग्राम पंचायतों के सरपंच या उसके दायित्वों को सम्पादित करने के लिये नियुक्त पदाधिकारी ।

तालुका पंचायत के सह-सदस्य उसकी बैठकों की कार्यवाही में सक्रिय भाग लेते हैं किन्तु न तो वे उसमें मतदान के अधिकारी होते हैं और न ही किसी समिति के अध्यक्ष चुने जा सकते हैं ।

राजस्थान में पंचायत समिति में पदेन सदस्य, निर्वाचित सदस्य, सह-वरित सदस्य और सह सदस्य के प्रावधान किये गये हैं । पंचायत समिति के पदेन सदस्यों में :

1. पंचायत समिति क्षेत्र की सभी पंचायतों के सरपंच,
2. पंचायत समिति क्षेत्र से निर्वाचित विधानसभा सदस्य,
3. क्षेत्रीय उपखण्ड अधिकारी (जिसे मताधिकार या कोई निर्वाचित पद प्राप्त करने का अधिकार नहीं होता) ।

इसी तरह पंचायत समिति क्षेत्र में स्थित ग्रामदान गांवों को पंचायत समिति में प्रतिनिधित्व देने के लिये ग्राम सभाओं के द्वारा एक या दो सदस्य के निर्वाचन की व्यवस्था की गई है । यदि पंचायत समिति क्षेत्र में एक ही ग्रामसभा हो तो उसका अध्यक्ष सम्बन्धित पंचायत समिति में चुना हुआ सदस्य हो जायेगा । इनके अतिरिक्त सहवरित सदस्यों के रूप में पंचायत समिति में

1. दो महिलाएँ,
2. दो अनुसूचित जाति के प्रतिनिधि,
3. दो अनुसूचित जनजाति के सदस्य, यदि पंचायत समिति क्षेत्र में इनकी संख्या कुल जनसंख्या के 5 प्रतिशत से अधिक है, और
4. एक सहकारी समितियों की प्रबंध समिति का प्रतिनिधि ।

राजस्थान में पंचायत समिति में निम्नांकित सह-सदस्यों का प्रावधान भी किया गया है

1. कृषि निपुण,
2. पंचायत समिति क्षेत्र में कार्य कर रही सेवा सहकारी समितियों के अध्यक्षों का एक प्रतिनिधि जिसका चुनाव क्षेत्र की समस्त सेवा सहकारी समिति के अध्यक्षों में से उन्हीं के द्वारा किया जाता है,
3. पंचायत समिति क्षेत्र में कार्य कर रही विपणन समितियों के अध्यक्षों का एक प्रतिनिधि जिसका चुनाव समस्त विपणन समितियों के अध्यक्षों द्वारा उन्हीं में से किया जाता है,
4. पंचायत समिति क्षेत्र में कार्य कर रही अन्य सहकारी समितियों के अध्यक्षों का भी एक प्रतिनिधि उपरोक्त रीति में ही चुना जाता है और पंचायत समिति में सह-सदस्य के रूप में कार्य करता है।¹²

इस तरह यह स्पष्ट है कि तीनों राज्यों में पंचायती राज संस्थाओं में सांस्थागत सदस्यता की स्थिति प्रायः अनग-अलग है। राजस्थान में पंचायती राज संस्थाओं की संरचना सांस्थागत रूप में परस्पर सम्बंध है। सबसे पहले ग्राम पंचायत के सरपंच, ग्राम की जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप में चुने जाते हैं और वे पंचायत समिति के पदेन निर्वाचित सदस्य बनते हैं। इसी तरह पंचायत समिति के प्रधान जिला परिषद के पदेन निर्वाचित सदस्य होते हैं।

महाराष्ट्र राज्य की पंचायती राज व्यवस्था में सांस्थागत सदस्यता का प्रावधान केवल पंचायत समिति स्तर पर ही दृष्ट्य है जहाँ जिला परिषद के व सदस्य, जो पंचायत समिति क्षेत्र से चुने गये हैं, पंचायत समिति के सदस्य होते हैं। वहाँ, पंचायत समिति क्षेत्र से दो सदस्यों का चुनाव प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचन क्षेत्रों से भी पंचायत समिति के लिए होता है।

गुजरात राज्य की पंचायती राज संस्थाओं में सदस्यता की प्रकृति राजस्थान राज्य से मिलती-जुलती है। वहाँ ग्राम पंचायत और नगर पंचायत के सदस्य तालुका पंचायत के पदेन सदस्य होते हैं और इसी प्रकार तालुका पंचायत के अध्यक्ष जिला पंचायत के पदेन सदस्य होते हैं।

पंचायत समिति का प्रशासनतन्त्र

महाराष्ट्र में पंचायत समिति का प्रमुख कार्यकारी अधिकारी पंच विकास अधिकारी (ग्राम डवलपमेंट ऑफिसर) के नाम से जाना जाता है। कुल

298 पंचायत समितियों में से जनजाति प्रधान 31 पंचायत समितियों में प्रथम श्रेणी स्वर्ग के अधिकारी विकास अधिकारी के रूप में नियुक्त हैं और शेष पंचायत समितियों में द्वितीय श्रेणी के अधिनारी विकास अधिकारी के दायित्वों का निष्पादन कर रहे हैं। उसकी सहायता के लिये कृषि, शिक्षा और पशुपालन आदि से सम्बन्धित प्रकार अधिकारी भी पंचायत समिति में नियुक्त किये जाते हैं। हाल ही में एकीकृत बाल विकास परियोजना के अन्तर्गत महाराष्ट्र में पंचायत समितियों के लिए 92 पद, बाल विकास परियोजना अधिकारियों, 6 पद क्षेत्रीय पोषण अधिकारियों 7 पद जिता कार्यक्रम अधिकारियों और एक-एक पद निदेशक, अतिरिक्त निदेशक तथा सम्बद्ध निदेशक के भी स्वीकृत किये गये हैं। ये पद केन्द्र सरकार द्वारा प्रवर्तित 20 सूत्री कार्यक्रम के अन्तर्गत 6 वर्ष से कम के बालों और गर्भवती दूध पिलाने वाली माताओं की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिये उन 92 पंचायत समितियों के लिये स्वीकृत किये गये हैं जिनमें यह केन्द्र प्रवर्तित योजना कार्यान्वित की गई है। ऐसे प्रत्येक खण्ड में एक बाल विकास परियोजना अधिकारी की नियुक्ति की गई है जिसकी सहायता के लिये 3 से लेकर 5 पर्यवेक्षक और 150 आगनवाड़ी कार्यकर्ता एवं सहायक भी हैं।¹³

गुजरात में प्रत्येक तालुका पंचायत में अधिकारियों और कर्मचारियों की संख्या का निर्धारण राज्य सरकार अधिनियम के अन्तर्गत करती है।¹⁴ प्रत्येक तालुका पंचायत में एक तालुका विकास अधिकारी नियुक्त किया जाता है जो राज्य की प्रशासनिक सेवा का अधिकारी होता है और तालुका पंचायत के पदेन सचिव के कार्यों का निष्पादन भी करता है।¹⁵ यह अधिकारी तालुका पंचायत और उनकी समितियों की समस्त बैठकों में भाग लेता है तथा तालुका पंचायत में काम करने वाले समस्त कर्मचारियों पर प्रशासनिक नियन्त्रण रखता है। वह तालुका पंचायत के अध्यक्ष को देख-रेख और नियन्त्रण में कार्य करता है। नियमानुसार तालुका पंचायत में आवश्यक कर्मचारियों की नियुक्ति भी वह कर सकता है। वह तालुका क्षेत्र में चलने वाले समस्त निर्माण कार्यों और गतिविधियों पर पर्यवेक्षण और नियन्त्रण रखता है। वह तालुका पंचायत और उसकी समितियों की बैठकों में वायेंवाही का धर्मलेख रखता है। तालुका पंचायत के कोष से अनुराशि वा. आवश्यकता और नियमों के अनुसार, वितरण करता है। वह तालुका पंचायत के सामान्य नियन्त्रण में रहते हुए राज्य सरकार द्वारा निर्दिष्ट समस्त कार्यों के लिये उत्तरदायी माना जाता है।¹⁶

राजस्थान में पंचायत समिति के प्रशासनतन्त्र का कार्यकारी प्राधिकारी 'खण्ड विकास अधिकारी' को ही बनाया गया है। यह अधिनारी प्रारम्भ में

राजस्थान प्रशासनिक सेवा सर्वगं जा होता या किन्तु राजातर मे कृषि सेवा तथा सहकारिता एव पशुपालन सेवा सर्वगं के कनिष्ठ अधिकारियों को पदोन्नति देकर इस पद पर नियुक्त किया जाना लगा । 1982 मे बीकानेर पंचायती राज सम्मेलन के पश्चात पंचायती राज सस्थाओं को सशक्त बनाने के जो निर्णय लिये गये, उसके अन्तर्गत राजस्थान की कुल 237 पंचायत समितियों मे लगभग 100 पंचायत समितियों मे राजस्थान प्रशासनिक सेवा के अधिकारियों को विकास अधिकारी नियुक्त किया जाने लगा है और जेप पंचायत समितियों मे विकास अधिकारियों की व्यवस्था पूर्ववत् ही है । इन अधिकारियों की सहायता के लिये पंचायत समितियों मे सहकारिता कृषि, शिक्षा, उद्योग इत्यादि विभागों के कुछ कनिष्ठ अधिकारियों को प्रसार अधिकारियों के रूप मे नियुक्त किया जाता है । राजस्थान की पंचायत समितियों को जूनि कार्यकारी दायित्व दिया गया है, इस लिये इस स्तर पर सम्मालयिक कर्मचारियों की भी आवश्यकतानुसार नियुक्ति की जाती है ।

पंचायत समिति स्तर पर जन-प्रतिनिधि

तीनों ही राज्यों मे पंचायत समिति स्तर पर जन प्रतिनिधियों के समूह को प्रतिष्ठा की गई है । महाराष्ट्र और राजस्थान मे उसे प्रधान तथा गुजरात मे उसे तालुका अध्यक्ष (प्रेसिडेंट) के रूप मे जाना जाता है । वह उत्प्रेक्षनीय है कि तीनों ही राज्यों मे पंचायत समिति के प्रणामनतम्न को इन जन प्रतिनिधियों के नियन्त्रण मे रखा गया है ।

पंचायत समिति मे समितियाँ

तीनों ही राज्यों मे पंचायत समिति अपने कामकाज को गति प्रदान करने के लिये अनेक समितियों का गठन करती है । गुजरात मे तालुका पंचायत मे निम्नांकित समितियाँ बनाय जान का प्रावधान सम्बन्धित अधिनियम मे हो गया है¹⁷

1. कार्यकारी समिति,
2. सामाजिक न्याय समिति, तथा
3. तालुका पंचायत द्वारा निमित्त किसी भी विनिष्ट कार्य के लिये कोई अन्य समिति ।

राजस्थान मे सम्बन्धित अधिनियम के अनुसार विनिष्ट विषयों के लिये चार स्पाई समितियों का प्रावधान किया गया है जिनमे प्रत्येक में मात्र सदस्य दो

सकते हैं। इन सात सदस्यों में 5 पंचायत समिति के सदस्यों के द्वारा उम्मीदें में निर्वाचित होते हैं तथा दो का वे सहचरण करते हैं। यदि आवश्यक हो तो पांचवीं स्थाई समिति का निर्माण भी किया जा सकता है। 1973 में गिरघारी लान व्याम समिति ने पंचायत समिति स्तर पर केवल एक कार्यकारी समिति बनाय जाये की सिफारिश की थी। महाराष्ट्र में भी महत्वपूर्ण विषयों के लिये स्थाई समितियाँ बनाये जाने का प्रावधान किया गया है जिनकी सख्या का निर्धारण ब्लॉक स्तर पर आवश्यकता के अनुसार किया जाता है।

पंचायत समिति की स्थिति

जहाँ तक पंचायत समिति के कार्यों और भूमिका के कारण उनकी स्थिति का सम्बन्ध है, राजस्थान तथा गुजरात में यह स्थिति प्रायः एक जैसी है। पंचायती राज के त्रि-स्तरीय ढाँचे में इन दोनों राज्यों ने इस मध्यवर्ती इकाई को कार्यकारी शक्तियाँ प्रदान की हैं। दोनों ही राज्यों में पंचायत समिति या तालुका पंचायत की ग्रामीण क्षेत्रों में समस्त विकास कार्यक्रमों और आर्थिक विकास की परियोजनाओं को कार्यान्वित करने के लिये अधिकृत किया गया है। किन्तु महाराष्ट्र के सन्दर्भ में जिला परिषद प्रमुख कार्यकारी इकाई है जिसे विकास की परियोजनाओं को कार्यान्वित करने का दायित्व दिया गया है। वहीं पंचायत समिति, जिला परिषद के उन दायित्वों और कार्यों को अपने क्षेत्र में सम्पादित करने के लिये उत्तरदायी होती है जो कार्य जिला परिषद को उस पंचायत समिति में सम्पन्न करने होते हैं। महाराष्ट्र में पंचायत समिति अपना स्वयं का बजट बनाती है जिस पर जिला परिषद की स्वीकृति लेनी होती है। बजट के सन्दर्भ में यही स्थिति अन्य दोनों राज्यों में भी लागू होती है। इस प्रकार इस विवरण से यह सिद्ध होता है कि राजस्थान और गुजरात में जहाँ पंचायत समिति को ग्रामीण विकास के कार्यक्रमों की प्रमुख प्रशासनिक इकाई के रूप में अभिकल्पित किया है वहीं महाराष्ट्र में पंचायत समिति का ग्रामीण विकास कार्यक्रमों को कार्यान्वित करने में वैसा महत्व नहीं है। राजस्थान एवं गुजरात में इस मध्यवर्ती इकाई को अपने क्षेत्र में कुछ निश्चित कर लगाने के अधिकार भी दिये गये हैं यद्यपि कर आरोपण के पूर्व उन पर जिला परिषद एवं राज्य सरकार की पूर्व अनुमति लेनी होती है। महाराष्ट्र में तो कर लगाने का अधिकार ग्राम पंचायत को भी दिया गया है। तीनों ही राज्यों में पंचायत समिति पर नियन्त्रण का अधिकार जिला परिषद और अन्तिम कार्यकारी करने का अधिकार राज्य सरकार में निहित किया गया है।

जिला परिषद की रचना, शक्तियाँ तथा स्थिति

महाराष्ट्र में जिला परिषद में 40 से लेकर 60 तक पार्षद होते हैं जो निर्धारित निर्वाचन क्षेत्रों से, पूरे जिले से. वयस्क मताधिकार के आधार पर चुने जाते हैं। इनके अतिरिक्त उधार, विपणन, औद्योगिक सहकारिता और सहकारी प्रशिक्षण के क्षेत्र में कार्य करने वाली सहकारी समितियों के चार अध्यक्षों तथा जिले की पचायत समितियों के अध्यक्षों एवं महाराष्ट्र राज्य सहकारिता भूमि विकास बैंक के निदेशक व समाज कल्याण समिति के अध्यक्ष को जिला परिषद की सदस्यता प्रदान की गई है।

गुजरात में जिला पचायत में वतिपय निर्वाचित और कुछ सह-नदस्य होते हैं।¹⁸ निर्वाचित सदस्यों की संख्या जिले की जनसंख्या के आधार पर निश्चित की जाती है जो इस प्रकार है¹⁹

जिले की जनसंख्या	सदस्य संख्या
10 लाख पर	32
10 से 12 लाख पर	35
12 से 14 लाख पर	39
14 से 16 लाख पर	43
16 से 18 लाख पर	47
18 लाख से ऊपर	51

निर्वाचित सदस्यों की उक्त संख्या में से जिले की जनसंख्या के अनुपात में अनुमूर्चित जाति तथा जनजाति के लिये आरक्षण का प्रावधान भी किया गया है।²⁰ इसी प्रकार 35 सदस्यों तक 3, 43 सदस्यों तक 4 और 51 सदस्यों वाली जिला परिषद में 5 महिला सदस्यों का आरक्षण भी किया गया है।

गुजरात की जिला पचायत में निम्नांकित सह-सदस्य होते हैं²¹

1. जिला पचायत या उसके किसी भाग से लोकसभा के लिये निर्वाचित सदस्य;
2. राज्यसभा का ऐसा सदस्य, जो उस राज्य जिले में निवास करता है;
3. गुजरात विधानसभा के एक सदस्य या उस जिला पचायत या उसके किसी क्षेत्र से चुने गये हों;
4. उस जिले का जिलाधीन;
5. उस जिले की समस्त तालुका पचायतों के अध्यक्ष या नियमानुसार उनके दायित्वों को निष्पादित करने हेतु नियुक्त प्राधिकारी।

जिला पंचायत के सभी सह-सदस्य जिला पंचायत एवं उसकी किमी भी समिति की बैठको की कार्यवाही में सक्रिय भाग लेते हैं किन्तु वे उसमें मतदान या किमी समिति के अध्यक्ष बनने के लिये अपात्र होते हैं।²² जिला पंचायत का प्रधान कार्यालय उस राजस्व जिले के मुख्यालय पर स्थित होता है। इसी तरह तालुका पंचायत का मुख्यालय भी उस राजस्व तालुका के मुख्यालय पर ही होता है।

राजस्थान में जिला परिषद में कुछ पदेन, कुछ सहयोजित और कतिपय सह-सदस्य होते हैं। पदेन सदस्यों में (1) जिले की समस्त पंचायत समितियों के प्रधान, (2) जिले में निर्वाचित लोकसभा सदस्य, (3) राज्यसभा के वे सदस्य जो जिला परिषद के क्षेत्र में निवास करते हों, (4) जिले से निर्वाचित विधान सभा के सदस्य, तथा (5) जिला विकास अधिकारी, जिसे महाधिकार प्रपदा किसी चुने हुए पद की प्राप्त करने का अधिकार नहीं होता।

सहयोजित सदस्यों में दो महिलाएँ, एक अनुसूचित जाति का सदस्य तथा एक अनुसूचित जनजाति का सदस्य, यदि जिले की कुल आबादी में उनकी संख्या 5 प्रतिशत से अधिक हो, होते हैं। इसी प्रकार केन्द्रीय सहकारी बैंक का अध्यक्ष और जिला सहकारी सघ का अध्यक्ष जिला परिषद के सह-सदस्य माने जाते हैं।

महाराष्ट्र में जिला परिषद के जन-प्रतिनिधि नेता को निर्वाचित सदस्य मिलकर चुनते हैं। इसी तरह राजस्थान में भी जिला परिषद के जिला प्रमुख के चुनाव में, जिला परिषद के सभी पदेन तथा सहवृत्त तथा जिले की पंचायत समितियों के पदेन तथा सहवृत्त सदस्य भाग लेते हैं। गुजरात में भी जिला पंचायत की प्रथम बैठक में उसके सदस्यों द्वारा अपने अध्यक्ष (प्रेसिडेन्ट) और उपाध्यक्ष (वाइस प्रेसिडेन्ट) का चुनाव किया जाता है। जिला परिषद के ये निर्वाचित जन-प्रतिनिधि, जिला परिषद में जनता की आवाज के प्रतीक होते हैं। जिला पंचायत या जिला परिषद का समूचा प्रशासनतन्त्र उनके निर्देशन और नेतृत्व में कार्य करता है। वस्तुतः जिला परिषद का यह नेतृत्व ही राज्य सरकार और जनता के बीच सेतु का काम करता है। इन्हीं में से आगे नेताओं और जन-प्रतिनिधियों का विकास होना है।

जिला परिषद में प्रशासनतन्त्र

महाराष्ट्र में प्रत्येक जिला परिषद के प्रशासनिक शीर्ष पर प्रमुख कार्यकारी अधिकारी (सी. ई. ओ.) होता है जो भारतीय प्रशासनिक सेवा की उसी

वरिष्ठता का अधिकारी होता है जिस वरिष्ठता का व्यक्ति उस राजस्व जिले में जिलाधीन नियुक्त किया जाता है। उसकी सहायता के लिये दो उप-कार्यकारी अधिकारी होते हैं जिनमें एक सामान्य प्रशासन और दूसरा, ग्राम पंचायतों के प्रशासन के कार्यों की देख-रेख के लिये उत्तरदायी होता है। उप-मुख्य कार्यकारी अधिकारी (सामान्य प्रशासन) जिला परिषद और उसकी स्थाई समिति का सचिव भी होता है। जिला परिषद में एक राजस्व अधिकारी, एक मुख्य लेखा-पाल और एक वित्त अधिकारी भी नियुक्त किया जाता है। प्रत्येक जिला परिषद में सार्वजनिक निर्माण छोटी मिर्चाई परियोजनाओं, स्वास्थ्य, पशुपालन, कृषि विकास, शिक्षा इत्यादि के लिये प्रथम श्रेणी के राज्य सेवा के अधिकारी भी नियुक्त किये जाते हैं। इन अधिकारियों की सहायता के लिये द्वितीय श्रेणी एवं अधीनस्थ सेवाओं के अधिकारी भी होते हैं।

गुजरात में प्रत्येक जिला पंचायत में जिला विकास अधिकारी उसके सचिव के पदेन दायित्वों का निर्वहन करता है।²³ इस अधिकारी के अधीन अधिनियम की धारा 203 के अन्तर्गत उतनी सहायता में बैंक अधिकारी और कर्मचारी नियुक्त किये जाते हैं जितने प्रशासनिक दृष्टि में कार्य संचालन हेतु आवश्यक हों। यह जिला विकास अधिकारी अधिनियम के अन्तर्गत जिला पंचायत के अध्यक्ष के निर्देशों के अधीन उन समस्त कार्यों को करने के लिये उत्तरदायी होता है जो जिला पंचायत के लिये अधिनियम या विधियों के अनुसार जनकल्याण हेतु आवश्यक हों। वह जिला पंचायत एवं उसकी समिति की बैठकों की कार्यवाही में भाग लेता है और उसके समस्त कर्मचारियों पर नियन्त्रण करता है। कतिपय अधीनस्थ कर्मचारियों की नियुक्ति के अधिकार भी उसी में निहित हैं।²⁴

राजस्थान में जिला परिषद में एक 'मुख्य कार्यकारी अधिकारी' जिला परिषद की प्रशासनिक संरचना के शीर्ष पर नियुक्त किया जाता है जो प्राग्तीय प्रशासनिक सेवा का अधिकारी होता है। कतिपय छोटे जिला में यह अधिकारी राजस्थान प्रशासनिक सेवा मंडल से भी नियुक्त कर दिया जाता है। यह अधिकारी जिला परिषद के 'प्रमुख' के निर्देशन में रहते हुए जिला परिषद के समस्त दायित्वों का सम्पादन करता है। इस अधिकारी के अधीन उन विभिन्न विभागों के जिला स्तरीय अधिकारी कार्य करते हैं जिनमें सम्बन्धित कार्यों को सम्पादित करने की जिम्मेदारी जिला परिषद पर होती है। उदाहरण के लिये उच्च प्राथमिक स्तर तक की शिक्षा का कार्य जिला परिषद के अधीन दिया गया है। पन शिक्षा विभाग के उप-जिला शिक्षा अधिकारी इत्यादि इस मुख्य कार्यकारी अधिकारी के अन्तर्गत् अवस्थित और निर्देशन में कार्य करते हैं। राजस्थान में

जिला परिषद तू कि केवल पर्यवेक्षकीय इकाई है और इसे कोई विकास परियोजनाएँ अपने स्तर पर कार्यान्वित नहीं करनी पड़ती इसलिये पंचायत समितियों एवं ग्राम पंचायतों के पर्यवेक्षण हेतु अनिवार्य आवश्यक बर्म्बारी भी इसमें नियुक्त किये जाते हैं।

जैसाकि पूर्व में भी सचेत किया जा चुका है, गुजरात एवं राजस्थान में पंचायती राज की संरचना में मुख्य निष्पादक इकाई पंचायत समिति को बनाया गया है। यद्यपि इन दोनों राज्यों में जिला परिषद की भूमिका, कार्य और स्थिति केवल पर्यवेक्षण तक सीमित है। इसके विपरीत महाराष्ट्र में जिला परिषद ऐसी मुख्य कार्यकारी इकाई है जो ग्रामीण क्षेत्रों की समस्त विकास परियोजनाओं को कार्यान्वित करती है। इस राज्य में जिला परिषदों को सरकार द्वारा प्रायोजित परियोजनाओं एवं स्वयं द्वारा निर्मित परियोजनाओं को कार्यान्वित करना होता है। सरकार जिन परियोजनाओं को जिला परिषदों के माध्यम से कार्यान्वित करती है या जिला परिषदों को कार्यान्वयन हेतु हस्तान्तरित करती है, उनका समस्त व्यय उसी के द्वारा प्रदान किया जाता है। इसके प्रतिरूप रोजगार प्रत्याभूति योजना और ग्रामीण भूमिहीन रोजगार प्रत्याभूति कार्यक्रमों का निष्पादन जिला परिषद एक सहकारी विभाग के रूप में करती है। जिला परिषद कतिपय वे कार्य भी अपने स्वयं के साधनों से सम्पन्न करती है जो उसे पूर्ववर्ती जिला बोर्डों में विश्रामत के रूप में मिले हैं। महाराष्ट्र की जिला परिषद अपने ससाधन जुटाने हेतु कर लगाने के लिये सक्षम होती है। महाराष्ट्र के सम्बन्धित अधिनियम में उन अनेक करों की परिगणना की गई है जो जिला परिषद द्वारा जिले में आरोपित किये जा सकते हैं। इनमें भू-राजस्व पर कर, समानांतर अनुदान प्राप्त करने हेतु लगाये जाने वाला कर, जल पर कर, एवं स्टाम्प ड्यूटी पर मरचाज इत्यादि प्रमुख हैं। महाराष्ट्र की जिला परिषद जिले के भ्रन्तर्गत आने वाली पंचायत समितियों के बजट की स्वीकृति प्रदान करती है। इसकी स्थाई समिति किसी ग्राम पंचायत के सरपंच या उप-सरपंच को उसके दुराचरण या अक्षमता के कारण हटा सकती है। यह स्थाई समिति पंचायत के किसी प्रस्ताव को स्थगित या निरस्त भी कर सकती है। किसी पंचायत को उसकी अक्षमता या त्रुटि के लिये भग या अचिक्रमित किये जाने की शक्ति राज्य सरकार में निहित है। इस सम्बन्ध में सम्भागीय धायुक्त को भी यह अधिकार दिया गया है कि यदि पंचायत में आधे सदस्यों के स्थान रिक्त हो जाए तो उस पंचायत को वे भग कर सकते हैं।

तीनों राज्यों की, त्रि-स्तरीय पंचायती राज संरचना के तुलनात्मक

संगठन सम्बन्धी विश्लेषण से अवगत होन के पश्चात्, कुछ अन्य प्रायामा के मदमें से भी तीनों राज्यों में प्रवर्तित प्रावधानों का स्पष्टीकरण आवश्यक है।

निर्वाचित जन-प्रतिनिधि तथा पचायती राज संस्थाएँ

उपर्युक्त विवरण में दिये गये संगठन सम्बन्धी प्रावधानों में यह स्पष्ट परिमक्षित हुआ है कि गुजरात तथा राजस्थान राज्य न विभिन्न राजनीतिक दलों से निर्वाचित विधायक तथा समद सदस्यों को पचायत समिति तथा जिला परिषद के कार्यकलापों में सम्मिलित किया है। राजस्थान में पचायत समिति स्तर पर पचायत समिति क्षेत्र में निर्वाचित विधायक और उस क्षेत्र या उसके किसी भाग में निर्वाचित समद सदस्य या निवास कर रहे राज्यसभा सदस्य को पचायत समिति का पदेन सदस्य बनाया है। इसी प्रकार जिला परिषद में भी जिले में निर्वाचित विधायकों, लोकसभा सदस्य और जिले में निवास कर रहे राज्यसभा सदस्य का पदेन सदस्यता दी गई है। राजस्थान की जिला परिषद में तो ये निर्वाचित जन-प्रतिनिधि मत देन और निर्वाचित पद प्राप्त करने के अधिकारी भी बनाये गये हैं, यद्यपि ऐसा व्यक्ति एक साथ दो पद धारण नहीं कर सकता।

गुजरात में तालुका पचायत में, उस क्षेत्र में निर्वाचित विधानसभा सदस्य तथा नगर पचायत के अध्यक्ष को सह-सदस्यता प्रदान की गई है। इसी प्रकार जिला पचायत के सह-सदस्य के रूप में जिले में निर्वाचित लोकसभा सदस्य और जिले में निवास कर रहे राज्यसभा सदस्य तथा जिले के सम्पूर्ण विधानसभा क्षेत्रों में निर्वाचित विधायकों को भी सह-सदस्यता दी गई है। किन्तु महाराष्ट्र एक ऐसा राज्य है जिसने समद सदस्य या विधानसभा के सदस्यों को पचायती राज संस्थाओं के कार्यकरण में सम्मिलित नहीं किया है। महाराष्ट्र राज्य में ऐसा करने समय पर धारणा रही है कि विधायकों तथा समद सदस्यों के नाम इनमें समय नहीं होता कि वे पचायती राज संस्थाओं में अपना योगदान दें सकें। इस प्रकार बनवत राय मंत्री समिति की अनुसमाओं के अनुसार बल गजराज और राजस्थान में राजनीतिक दलों के निर्वाचित जन-प्रतिनिधियों को पचायती राज संस्थाओं के कामकाज में सम्मिलित किया है और महाराष्ट्र में इस अनुसमा के विपरीत निर्णय लेकर एक पृथक परिषदी का विकास किया है। तीनों ही राज्यों में यह मामला-य तथ्या दियाई दिया है कि विधायकों और समद सदस्यों को काम पचायत के कार्यकरण में कहीं कोई महत्वमिता प्रदान नहीं की गई है।

जिलाधीन तथा पचायती राज संस्थाएँ

जिन के जिलाधीन की पचायती राज संस्था में महत्वमिता और

सम्बद्धता के सन्दर्भ में भी तीनों ही राज्यों में लगभग वैसे ही स्थिति पाई जाती है जो जन-प्रतिनिधियों के सन्दर्भ में उपर्युक्त पक्षियों में व्यक्त की गई है। राज-स्थान राज्य की पचायती राज व्यवस्था में जिलाधीश को महत्वपूर्ण स्थान दिया गया है। वह जिला परिषद का पदेन सदस्य बनाया गया है। वह जिला परिषद की बैठकों और विचार-विमर्श में सक्रिय भाग लेता है किन्तु न तो वह मतदान में हिस्सा ले सकता है और न ही वह कोई निर्वाचित पद प्राप्त कर सकता है। पचायती राज संस्थाओं के सन्दर्भ में उसकी अधिनियम पर्याप्त पर्यवेक्षणत्मक व नियन्त्रणात्मक शक्तियाँ प्रदान करता है। जिले की पचायती राज संस्थाओं में चल रहे समस्त विकास कार्यक्रमों पर जिलाधीश को पर्यवेक्षण व नियन्त्रण संबंधी शक्तियाँ दी गई हैं।²⁵ वह पचायत समिति के बजट की भी जांच करता है। पचायत समिति में जिलाधीश के अधीनस्थ अधिकारी, सम्बन्धित सब-डिवीजनल ऑफिसर, को समिति की पदेन सदस्यता भी दी गई है। यह अधिकारी पचायत समिति की बैठकों में सक्रिय भाग लेता है और वहाँ जिलाधीश के, पचायत समितियों पर नियन्त्रण का प्रतीक माना जाता है।

गुजरात राज्य की, पचायती राज व्यवस्था में भी जिलाधीश को लगभग वही स्थान प्राप्त है जो राजस्थान में है। पूर्व पक्षियों में यह व्यक्त किया जा चुका है कि सम्बन्धित राजस्व जिले का जिलाधीश गुजरात की जिला पचायत का सह-सदस्य होता है। वह जिला पचायत की बैठकों की कार्यवाही में अपने विचार व्यक्त कर सकता है किन्तु उसे मतदान में भाग लेने या निर्वाचित पद प्राप्त करने का अधिकार नहीं होता।

महाराष्ट्र राज्य में जिलाधीश को पचायती राज संस्थाओं के साथ नहीं रखा गया है। जिला परिषद में वहाँ जो मचिव नियुक्त किया जाता है वह उसी वरिष्ठता का भारतीय प्रशासनिक सेवा का अधिकारी होता है जिस वरिष्ठता का जिले में जिलाधीश नियुक्त किया जाता है। वहाँ की जिला परिषद पर राज्य सरकार की ओर से सम्भागीय आयुक्त कतिपय उन नियन्त्रणात्मक शक्तियों का उपयोग करता है जिनका सकेत ऊपर दिया जा चुका है। तीनों ही राज्यों में जिला परिषद में मुख्य कार्यकारी अधिकारी के रूप में पृथक से भारतीय प्रशासनिक सेवा का अधिकारी नियुक्त किया जाता है जो जिला परिषद या जिला पचायत में, जिला प्रमुख के नियन्त्रण में रहते हुए, मुख्य कार्यकारी अधिकारी के रूप में कार्य करता है।

गैर पंचायती राज संस्थाएँ तथा पंचायती राज

राजस्थान की पचायती राज व्यवस्था में गैर पचायती राज संस्थाओं

के सदस्यों को सहभागिता, सह-मदस्यों के रूप में दी गई है। पंचायत समिति स्तर पर विपणन सहकारी समितियों के अध्यक्ष तथा सहकारिता मस्थान के अध्यक्ष को सह-मदस्यता दी गई है। इसी प्रकार जिला परिषद स्तर पर शिक्षा तथा सहकारिता क्षेत्र से भी लोगों को जिला परिषद के सह-मदस्य के रूप में संयोजित किया गया है। जिला केन्द्रीय सहकारिता वैन तथा जिला सहकारी मस्थान के अध्यक्ष को जिला परिषद की सह मदस्यता दी गई है।

गुजरात राज्य में भी सहकारिता क्षेत्र के मदस्यता को पंचायती राज संस्थाओं में सह-मदस्यता के रूप में सम्मिलित किया गया है। तालुका पंचायत क्षेत्र में कार्यरत सहकारिता संस्थाओं के अध्यक्ष अपने में से सरपंच और अध्यक्षों की कुल संख्या के 1/10 भाग के बराबर मदस्य तालुका पंचायत के लिये निर्वाचित करते हैं। उसी प्रकार जिला पंचायत में भी दो व्यक्ति जिन्हें शिक्षा के क्षेत्र में विशेष अनुभव प्राप्त है और जो उसी जिले के निवासी हैं महसुस मदस्य बनाये जाते हैं।

महाराष्ट्र राज्य की पंचायती राज संस्थाओं में भी सहकारिता क्षेत्र के लोगों को जिला परिषद तथा पंचायत समिति में सह-मदस्यता दी जाती है। वहाँ पर जिला परिषद स्तर पर 5 विभिन्न सहकारिता क्षेत्र की संस्थाओं—मात, ग्रामीण विकास, विपणन, औद्योगिक सहकारी संस्थाएँ तथा सहकारिता शिक्षा या प्रशिक्षण क्षेत्र की संस्थाओं के सदस्यों अथवा अध्यक्ष को जिला परिषद में सह-मदस्य बनाया जाता है। इसी प्रकार पंचायत समिति में भी सद-विक्रय मण्डल का एक अध्यक्ष, जो सरकार द्वारा निर्दिष्ट किया जाय सह-मदस्य के रूप में लिया जाता है। इस सम्बन्ध में तीनों राज्यों में यह तथ्य उल्लेखनीय है कि गैर पंचायती राज संस्थाओं के लोगों को केवल पंचायत समिति एवं जिला परिषद में कामराज में सहभागिता प्रदान की गई है। ग्राम पंचायत के स्तर पर ऐसा नहीं किया गया है। सहभागिता की यह प्रवृत्ति भी तीनों राज्यों में पृथक् पृथक् है। वहीं तो उन्हें महसुस मदस्य के रूप में और वहीं सहकारी मदस्यता के रूप में सम्मिलित किया गया है।

समाज के कमजोर तथा पिछड़े वर्ग और पंचायती राज

विश्लेषणाधीन तीनों ही राज्यों की पंचायती राज व्यवस्था में कमजोर तथा पिछड़े वर्गों—महिलाएँ एवं अनुमूलित जाति तथा जनजाति के लोगों को मदस्यता दी गई है। अन्तर केवल सदस्यता के तरीके का है।

राजस्थान राज्य में पंचायती राज संस्थाओं में कमजोर तथा पिछड़े वर्ग के लोगों के पंचायती राज संस्थाओं में सहभाग्य के माध्यम में सम्मिलित किया

जाता है। अधिनियम में यह प्रावधान किया गया है कि यदि महिलाएं तथा अनुसूचित जाति और जनजाति के लोग निर्वाचन के माध्यम से पंचायती राज संस्थाओं में नहीं आ पाते हैं तो निर्वाचित सदस्य नियमानुसार उनका सहचरण करते हुए उन्हें इन संस्थाओं में संयोजित करते हैं। अनुसूचित जनजाति के प्रतिनिधित्व के लिये यह शर्त अवश्य लगाई गई है कि उस क्षेत्र में उनकी आबादी, कुल जनसंख्या के १ प्रतिशत में अधिक हो तभी उनके सहचरण पर विचार किया जाता है।

गुजरात राज्य की पंचायती राज संस्थाओं में जो सदस्य निर्वाचित होते हैं उनमें क्षेत्र की जनसंख्या के अनुपात में उनका प्रारक्षण तालुका पंचायत तथा जिला पंचायत दोनों स्तरों पर किया गया है। महिलाओं के स्थान भी अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार दोनों स्तरों पर प्रारक्षित किये गये हैं। महाराष्ट्र में, इन वर्गों की पंचायती राज संस्थाओं में चुनाव लड़ने के लिये स्थान प्रारक्षित करने का प्रावधान सम्बन्धित अधिनियम में किया गया है।

पंचायती राज संस्थाओं में सेवाएँ नौकरशाही

तीनों ही राज्यों में पंचायती राज संस्थाओं के प्रशासनिक कामकाज के संचालन हेतु प्रशासनिक अधिकारी और कर्मचारी नियुक्त किये जाते हैं। अधीनस्थ सेवा वर्ग के लिए तीनों राज्यों में कतिपय सेवाओं के गठन की स्वीकृति दी गई है। राजस्थान राज्य में इन संस्थाओं में कर्मचारियों की स्थिति के बारे में विवरण वर्गिक वर्ग से सम्बन्धित अध्याय में विस्तार से दिया गया है। गुजरात में पंचायत अधिनियम, 1961 की धारा 203 के अनुसार पंचायती राज संस्थाओं में 'सेवाओं' का नियमन किया जाता है। इसी तरह महाराष्ट्र राज्य में भी इन संस्थाओं के लिये पृथक में सेवाओं के नियमन का प्रावधान सम्बन्धित अधिनियम करता है।

कुन मिलाकर यह तथ्य दृष्टिगोचर होता है कि पंचायती राज संस्थाएं अपने प्रशासनिक कामकाज के संचालन के लिये नौकरशाही पर अवलम्बित हैं। जिला स्तरीय इकाई में मुख्य कार्यकारी अधिकारी के रूप में, तीनों ही राज्यों में, अधिकारियों की नियुक्ति भारतीय प्रशासनिक सेवा वर्ग से की जाती है। इस प्रकार इस अधिकारी के माध्यम से जिला परिषद के सम्पूर्ण कामकाज पर राज्य सरकार अपना प्रत्यक्ष नियंत्रण रखने में सक्षम होती है। इसी प्रकार खण्ड स्तर पर गठित पंचायत समिति या तालुका पंचायत में जो खण्ड विभागाधिकारी नियुक्त किया जाता है वह भी राज्य की प्रशासनिक सेवा या कमी कमी अधीनस्थ

सेवा का प्राधिकारी होता है। इस अधिकारी की नियुक्ति चूँकि सम्बन्धित राज्य सरकार के द्वारा ही की जाती है, अतः राज्य सरकार उसके माध्यम से इस स्तर की इकाई की निर्णायक सीमा तक नियन्त्रित करने की स्थिति में होती है। ग्राम पंचायत के स्तर पर तीनों ही राज्यों में अब ग्रुप सचिव अथवा ग्राम सचिव की सेवाएँ ग्राम पंचायत के सचिव के रूप में दी जान लगी हैं। आरम्भिक वर्षों में यह व्यवस्था नहीं थी जिसमें ग्राम पंचायत सक्रिय भूमिका नहीं निभा सकी थी तथा अब चूँकि ग्राम पंचायत के माध्यम से ग्रामीण विभाग के अनेक कार्यक्रमों का क्रियान्वयन करवाया जाने लगा है जिसमें ग्राम पंचायतों के प्रशाननिक, वित्तीय या लेखा सम्बन्धी कार्यों में वृद्धि हुई है। इस स्थिति पर उपयुक्त प्रशासनिक नियन्त्रण तथा नियमानुसार कामकाज को प्रोत्साहन देने के लिए ग्रुप सचिवों के प्रतिरिक्त भी मजबूत प्रशासनिक कर्मचारी ग्राम पंचायतों से सम्बद्ध करने की आवश्यकता है ताकि ग्राम पंचायत को दी जान वाली राशि का सही-सही उपयोग सुनिश्चित किया जा सके।

तीनों राज्यों की पंचायती राज संस्थाओं के प्रमुख लक्षणों के तुलनात्मक विवरण का प्रयत्न उपर्युक्त पंक्तियों में किया गया है। वैसे इन संस्थाओं में अनेक ऐसे घायाम हैं जिनके विस्तृत अनुशीलन के लिए तो संबंधित अधिनियमों का व्यापक अध्ययन ही आवश्यक होगा।

सन्दर्भ

1. ये घावडे तीनों राज्यों में लेखक को प्राप्त नवीनतम मूचनाओं पर आधारित हैं।
2. राजस्थान पंचायत अधिनियम 1953 धारा 4
3. गुजरात पंचायत एक्ट, 1961, धारा 6
4. बम्बई पंचायत एक्ट, 1958
5. राजस्थान पंचायत अधिनियम, 1953, धारा 23 (ए)
6. महाराष्ट्र जिला परिषद एवं पंचायत समिति अधिनियम 1961 का प्रावधानों के अनुसार यह चुनाव होता है।
7. गुजरात पंचायत एक्ट, 1961, धारा 17 (1)
8. उपरोक्त, धारा 14 (3)

9. उपरोक्त, धारा 14 (4)-ए.बी.
10. उपरोक्त, धारा 14 (4)सी
11. उपरोक्त, धारा 14 (5)
12. डॉ. रविन्द्र शर्मा, पूर्वोक्त, पृष्ठ 76-78
13. यह समस्त सूचनाएँ लेखक को महाराष्ट्र सरकार के एक परिपत्र द्वारा प्राप्त हुई है।
14. गुजरात पञ्चायत एक्ट, धारा 203
15. उपरोक्त, धारा 122 (1) (2) (3)
16. उपरोक्त, धारा 123
17. उपरोक्त, धारा 111 (1) (2)
18. उपरोक्त, धारा 15 (1)
19. उपरोक्त, धारा 15 (3)
20. उपरोक्त, धारा 15 (4)
21. उपरोक्त, धारा 15 (5)
22. उपरोक्त, धारा 15 (6)
23. उपरोक्त, धारा 142
24. उपरोक्त, धारा 143 (2)
25. राजस्थान पञ्चायत समिति एवं जिला परिषद अधिनियम, धारा 59 व 69.